

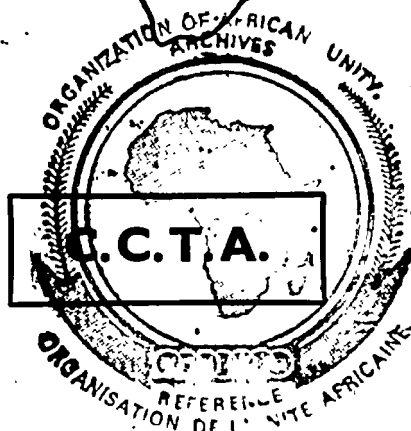
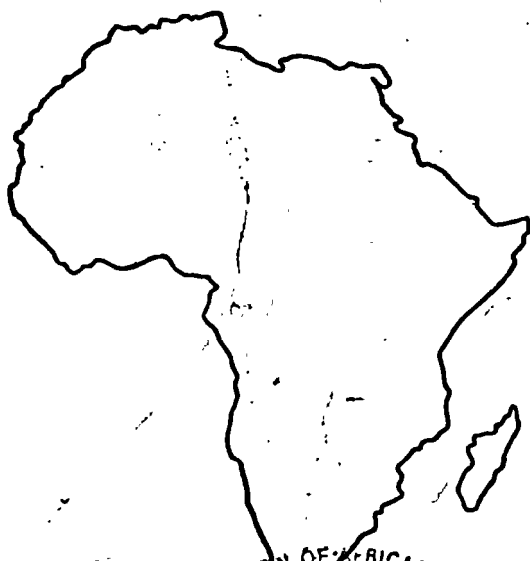
ILI

IIT

INTER-AFRICAN LABOUR INSTITUTE  
INSTITUT INTERAFRICAIN DU TRAVAIL

# BULLETIN

QUARTERLY REVIEW OF LABOUR PROBLEMS IN AFRICA  
REVUE TRIMESTRIELLE DES PROBLEMES DU TRAVAIL EN AFRIQUE



May  
Mai 1964

Vol. XI  
No. 2

- I. The Inter-African Labour Institute operates under the aegis of the *Commission for Technical Co-operation in Africa (CCTA)*. It is closely linked with the *Inter-African Labour Conference*, of which it is the permanent organ.

## II. HISTORY

The Inter-African Labour Conference originated in a meeting in 1948 at Jos, Nigeria, of senior officials of labour departments in British, French and Belgian territories south of the Sahara to discuss labour problems of common interest and to arrange for exchange of information on a permanent basis. At the second Session of the Conference (Elisabethville, 1950), now widened by the inclusion of delegates from Portugal, the Union of South Africa, and Southern Rhodesia, and the addition of representatives chosen among workers' and employers' organisations, the creation of the Inter-African Labour Institute was recommended, and on the invitation of the French Government it was established by the six Member Governments of CCTA at Bamako in 1952. In 1956 the Institute was transferred to Brazzaville (Congo). The number of Member Governments in CCTA is now twenty-five.

## III. FUNCTIONS

The Institute provides a permanent centre for the co-ordination, dissemination and exchange of information on all aspects of labour problems in Africa.

For this purpose it is required to collect information of general interest on labour matters, which is regularly supplied to it by Member Governments and their territories in Africa, and to analyse and distribute such information. It complies with individual requests for documentation from Member Governments and their territories, and in co-operation with them prepares monographs and carries out studies on particular subjects. Additionally, it is within its competence to facilitate and encourage arrangements for interchanges of visits and other informal contacts between officials of departments of Member Governments and their territories in Africa charged with the administration of labour matters, and where it may be of assistance in its work, to compare and exchange information with Specialised Agencies and other organisations, as approved by CCTA; to organise under the direction of Member Governments the Sessions of the Inter-African Labour Conference held under the auspices of CCTA and generally to carry out any other functions entrusted to it by CCTA.

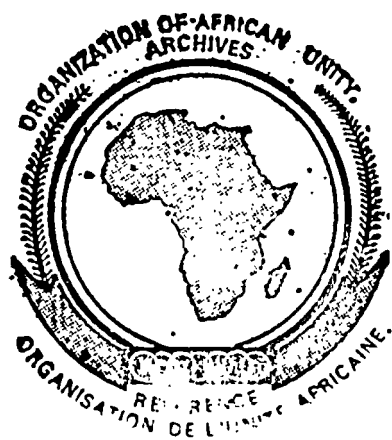
## IV. ORGANISATION

The Institute comprises:

An Advisory Committee, which serves the CCTA as its specialist advisory body in all matters in the labour field which Member Governments may refer to it.

A Director, who is responsible for the general administration and the activities of the Institute and for performing such functions as are entrusted to him by the Member Governments on the recommendation of the Advisory Committee.

Executive staff.



# COMMISSION DE COOPERATION TECHNIQUE EN AFRIQUE (CCTA)

## SESSIONS

Paris 1950, Bruxelles 1950, Lisbonne 1951, Londres 1951, Le Cap 1952, Paris 1952, Bruxelles 1953, Lisbonne 1953, Londres 1954, Paris 1955, Salisbury 1956, Lisbonne 1957, Accra 1958, Bruxelles 1958, Monrovia 1959, Tananarive 1960, Lagos 1961, Abidjan 1962, Dar es-Salaam 1963.

Créée en janvier 1950, la Commission de Coopération Technique en Afrique au Sud du Sahara (CCTA) a fait l'objet d'une Convention Internationale signée à Londres le 18 janvier 1954. Elle se compose, à l'heure actuelle, des Gouvernements des pays suivants : Cameroun, Congo (Brazzaville), Congo (Léopoldville), Côte d'Ivoire, Dahomey, Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland, Gabon, Ghana, Guinée, Haute-Volta, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, Ouganda, République Centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Tanganyika, Tchad—Belgique, France, Royaume-Uni.

## OBJECTIF

Assurer la coopération technique entre tous les pays situés en Afrique.

## ATTRIBUTIONS

- 1) Traiter de tout sujet concernant la coopération technique entre les Gouvernements Membres et leurs territoires dans le cadre de sa compétence territoriale.
- 2) Recommander aux Gouvernements Membres toutes mesures tendant à la mise en œuvre de cette coopération.
- 3) Convoquer des conférences techniques selon les décisions des Gouvernements Membres.
- 4) Assurer des échanges réguliers d'informations par le moyen des organismes placés sous son égide.
- 5) Grâce au Fonds Interafricain de la Recherche, permettre la mise en œuvre d'une action conjointe dans les domaines choisis par les Gouvernements Membres.
- 6) Administrer la Fondation pour l'Assistance Mutuelle en Afrique (FAMA).

## BUDGET

Budget annuel alimenté par les contributions des Gouvernements Membres.

## ORGANISATION

- 1) La CCTA se réunit au moins une fois chaque année en session plénière. Ses recommandations et conclusions sont portées à la connaissance des Gouvernements Membres en vue de leur adoption et de leur mise en œuvre dans les territoires intéressés.
- 2) Le Conseil Scientifique pour l'Afrique au Sud du Sahara (CSA), conseiller scientifique de la CCTA, a été créé en novembre 1950, comme suite à la Conférence Scientifique de Johannesburg (1949), en vue de favoriser l'application de la science à la solution des problèmes africains. Il est composé de personnalités éminentes choisies par le Conseil lui-même, de telle sorte que les principales disciplines scientifiques importantes au stade actuel du développement de l'Afrique soient représentées. Les Membres du Conseil agissent au sein du CSA en toute indépendance et ne peuvent recevoir d'instructions d'autorités nationales.
- 3) Des Bureaux, Comités techniques, Secrétariats permanents, Correspondants scientifiques traitent chacun un aspect particulier de la coopération technique en Afrique. Certains d'entre eux travaillent sur une base régionale.
- 4) Le Secrétariat de la CCTA et du CSA comprend deux sièges : l'un à Lagos, l'autre à Nairobi. Il est dirigé par un Secrétaire Général assisté de deux Secrétaires Généraux Adjoints, d'un Secrétaire Scientifique et d'un Secrétaire Scientifique Adjoint. Le Secrétaire de la FAMA est également adjoint au Secrétaire Général.

## PUBLICATIONS

Des brochures traitant de problèmes scientifiques et techniques sont publiées à Londres.

# COMMISSION FOR TECHNICAL CO-OPERATION IN AFRICA (CCTA)

## SESSIONS

Paris 1950, Brussels 1950, Lisbon 1951, London 1951, Cape Town 1952, Paris 1952, Brussels 1953, Lisbon 1953, London 1954, Paris 1955, Salisbury 1956, Lisbon 1957, Accra 1958, Brussels 1958, Monrovia 1959, Tananarive 1960, Lagos 1961, Abidjan 1962, Dar es Salaam 1963.

Established in January 1950, the Commission for Technical Co-operation in Africa South of the Sahara (CCTA) was the subject of an International Agreement signed in London on 18 January 1954. It now consists of the following Governments: Cameroons, Central African Republic, Chad, Congo (Brazzaville), Congo (Leopoldville), Dahomey, Federation of Rhodesia and Nyasaland, Gabon, Ghana, Guinea, Ivory Coast, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Tanganyika, Uganda, Upper Volta—Belgium, France, United Kingdom.

## OBJECT

To ensure technical co-operation between all countries in Africa.

## FUNCTIONS

- (1) To concern itself with all matters affecting technical co-operation between the Member Governments and their territories within its territorial scope.
- (2) To recommend to Member Governments measures for achieving such co-operation.
- (3) To convene technical conferences as agreed by Member Governments.
- (4) To ensure regular exchanges of information through the organisations placed under its aegis.
- (5) To promote joint action in the fields chosen by Member Governments, with the assistance of its Inter-African Research Fund.
- (6) To administer the Foundation for Mutual Assistance in Africa (FAMA).

## FINANCE

Contributions from Member Governments to its annual budget.

## ORGANISATION

(1) Full sessions of CCTA are held at least once a year and their recommendations and conclusions are submitted to Member Governments for implementation in the territories concerned.

(2) The Scientific Council for Africa South of the Sahara (CSA), Scientific Adviser to CCTA, was established in November 1950, following upon the Johannesburg Scientific Conference (1949), to further the application of science to the solution of African problems. Its members are eminent scientists chosen by the Council itself in such a manner that the main scientific disciplines important at the present stage of development of Africa shall be represented. Members of the Council are entirely independent and may not receive instructions from national authorities.

(3) Technical Bureaux, Committees, Permanent Secretariats and Scientific Correspondents deal with specific aspects of technical co-operation in Africa. Some of them work on a regional basis.

(4) The CCTA/CSA Secretariat has two offices, one in Lagos and one in Nairobi. The Secretariat has at its head a Secretary-General, who is aided by two Assistant Secretaries-General, a Scientific Secretary and an Assistant Scientific Secretary. The Secretary-General is also assisted by the Secretary of FAMA.

## PUBLICATIONS

Publications dealing with scientific and technical problems are issued in London.

**INTER-AFRICAN LABOUR INSTITUTE  
INSTITUT INTERAFRICAIN DU TRAVAIL**

**B.P. 2019  
Brazzaville (Congo)**

# **BULLETIN**

**VOLUME XI**

**1964**

**May 1964  
Mai**

**No. 2**

**COMMISSION FOR  
TECHNICAL CO-OPERATION IN AFRICA**      **COMMISSION DE  
COOPERATION TECHNIQUE EN AFRIQUE**

**Publications Bureau/Bureau des Publications  
Watergate House, York Buildings,  
London, W.C.2.**

*Articles and books bearing the names of their authors do not directly or indirectly represent the view of the Inter-African Labour Institute.*

*Les articles et les critiques de livres ne représentent que le seul point de vue des auteurs qui les ont signé et ne reflètent nullement l'opinion de l'Institut Inter africain du Travail.*

*Persons who have carried out in Africa investigations of interest on labour and/or socio-economic matters and wish to contribute articles to this Bulletin on their subjects or on economic matters relating to the industrial development of under-developed countries should forward them to the Director of this Institute, B.P. 2019, Brazzaville, (Congo).*

*Les personnes qui ont effectué en Afrique des recherches sur les problèmes du travail et/ou sur des sujets socio-économiques ainsi que sur des questions économiques liées au développement industriel des pays sous-développés, et qui désireraient les faire paraître dans ce Bulletin doivent les adresser au Directeur de cet Institut, B.P. 2019, Brazzaville, (Congo).*

## CONTENTS/TABLE DES MATIERES

### ARTICLES

	PAGE
1. <b>Kenya's Basis for Economic Development</b> , by M. A. O. NDISI, Ministry of Labour and Social Services . . . . .	163
<b>Fondements du développement économique du Kénya</b> , par M. A. O. NDISI, Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale . .	170
2. <b>Trade Unions and Labour Relations in Uganda</b> , by ROGER SCOTT, Fellow of East African Institute of Social Research, Makerere College, Kampala . . . . .	177
<b>Syndicats et relations professionnelles en Ouganda</b> , par ROGER SCOTT, Membre de l'Institut Est Africain de Recherches Sociales, Makerere College, Kampala . . . . .	185
3. <b>Le problème de la sous-administration dans les pays d'Afrique Noire indépendante</b> , par E. DE BETHUNE, Université de Lovanium, et A. WEMBI, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université de Lovanium. . . . .	194
<b>The problem of under-administration in the independent countries of Black Africa</b> , by E. DE BETHUNE, University of Lovanium, and A. WEMBI, Institute of Economic and Social Research, University of Lovanium . . . . .	204
4. <b>Etude sociologique des facteurs de la délinquance juvénile au Congo Brazzaville</b> , par LOUIS-KOFFI AMEGA, Magistrat . . . .	214
<b>A Sociological Study of the factors of Juvenile Delinquency in Congo Brazzaville</b> , by LOUIS-KOFFI AMEGA, Magistrate . . . .	221
5. <b>Les causes de la délinquance juvénile à Madagascar</b> , par Madame E. RADAODY RALAROSY, Juge en République Malgache . . . .	228
<b>Causes of Juvenile Delinquency in Madagascar</b> , by Mrs. E. RADAODY RALAROSY, a Judge of the Republic of Madagascar . .	232



## KENYA'S BASIS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

by M. A. O. NDISI

*Ministry of Labour and Social Services*

*(Formerly under British rule, Kenya became the newest independent African country on 12th December, 1963. The following outline of Kenya's economy is derived from a wide range of Government publications dealing with various aspects of the subject.)*

### GEOGRAPHY AND CLIMATE

Kenya has a land area of 219,789 square miles. It is bisected by the Equator and extends approximately from latitude 4° N to latitude 4° S and from longitude 34° E to 41° E. From the coast of the Indian Ocean, the frontiers of Kenya run with the Republic of Somalia in the east and with Ethiopia and the Sudan in the north and north-west. To the west are Uganda and Lake Victoria, and on the south side Tanganyika.

In the centre of the 250 mile coast-line is Mombasa the principal port of East Africa. Along the coast-line, there is a mainly fertile strip, about 15 miles wide but, inland, this quickly gives way to poor scrub land which is part of an arid lowland covering more than half the country in an arc embracing the south-east, north-east and north-west. The south-west quarter of the country comprises a plateau rising to 10,000 feet and supporting the mountains Kenya (17,058 feet), Elgon (14,178 feet) and the Aberdare Range (13,120 feet). Here is found some of the best agricultural land in Africa and much of the area between 7,000 and 11,000 feet is forest. The plateau is bisected from north to south by a part of the great Rift Valley which runs the entire length of the country, is 30-40 miles wide and 2,000-3,000 feet below the plateau on either side. The Rift floor rises from 1,280 feet at Lake Rudolf in the north to 7,000 feet near Naivasha and falls again to 2,000 feet at Lake Natron in the south. West of the Rift the plateau drops away to the basin of Lake Victoria (3,720 feet) housing the rich lands of Nyanza on the lake's north-eastern shore. Kenya's capital city, Nairobi, is situated near the eastern edge of the plateau, on the railway line from Mombasa to Uganda.

Because Kenya straddles the Equator, differences in climatic conditions are caused mainly by variations in altitude; seasonal changes in temperatures are only slight. Generally speaking, the more heavily populated areas have a cool invigorating climate except on the coast and immediate interior where the average temperature is about 80°. There are two rainy seasons: from April to June and from October to December, and no month is invariably dry. Mean annual rainfall varies from 10 inches in the low-lying hinterland to 40 inches on the coast and 70 inches near Lake Victoria.

### POPULATION

A census conducted in 1962 showed the population of Kenya to be 8,676,000. Because of the sharply contrasting natural conditions mentioned above, this population is concentrated in the more favoured areas—along the coast, around

Lake Victoria and in the plateau lands—in which areas, it has been estimated, 85% of the people live.

An earlier census, undertaken in 1948, did not attempt to enumerate the population in the Northern Province (as it was then known) and other sparsely inhabited districts. For this reason the rate of growth of the population cannot be calculated precisely but it is believed to be close to 3%.

The following table, reproduced from official statistical abstracts, shows the changes which have taken place in the numbers of the various racial groups in the country from 1948 to 1962.

**Estimated population by race**  
(thousands)

Mid-year	African	Indo-Pakistani and Goan	European	Arab	Other Non-African	Total
1948 . .	5,240	100	30.8	24.4	3.4	5,399
1956 . .	6,972	149	54	30	4	7,209
1957 . .	7,181	158	58	31	4	7,432
1958 . .	7,396	161	59	32	4	7,652
1959 . .	7,618	165	60	33	4	7,880
1960 . .	7,847	169	61	34	4	8,115
1961 . .	8,082	173	59	34	4	8,352
1962 . .	8,325	176	56	34	4	8,595

Kenya is a predominantly rural country, its ten largest towns having a combined population of little more than half a million. They are :

<i>Town</i>	<i>Population</i> (August 1962)
Nairobi City . . .	266,795
Mombasa . . .	179,575
Nakuru . . .	38,181
Kisumu . . .	23,526
Eldoret . . .	19,605
Thika . . .	13,952
Nanyuki . . .	11,154
Kitale . . .	9,342
Nyeri . . .	7,857
Kericho . . .	7,692

## MANPOWER RESOURCES

Kenya's present and potential manpower disposition may be broadly stated as follows. Some 600,000 persons are engaged in established wage-paying industries, while about another 4,000,000 adults depend for their livelihood on self-employment—the majority being concerned with the operation of agricultural smallholdings. The remaining 4,000,000 of the population are children, of whom some 2,200,000 are under seven years of age and approximately 1,000,000 attend school.

High level manpower posts in Government and in private industry and commerce have been held, in the past, by expatriates (of the 600,000 persons in wage-earning employment, some 10% were of expatriate origin), while most landholders were Africans. However, Government policy is directed towards the absorption of Africans into the higher skilled occupations in the public service and

established wage-paying industries; the settling of more Africans on the land; and the modernising of traditional forms of agriculture so that the majority of the rapidly increasing number of educated young workers may be encouraged to apply themselves to the development of what were formerly subsistence farming areas.

Various sectional surveys have been conducted in the field of high level manpower to facilitate the general planning of formal education and vocational training programmes and these preliminary measures are to be followed by a comprehensive survey covering the whole field of manpower on a continuing basis.

## AGRICULTURAL ECONOMY

The pre-eminence of agriculture in the economy of Kenya is illustrated by the following figures showing the value of the country's principal domestic exports in 1962:

<i>Commodity</i>	<i>Value in £ '000</i>
Coffee (not roasted) . . . . .	10,593
Tea . . . . .	5,189
Sisal (fibre and tow) . . . . .	4,322
Pyrethrum (extract and flowers) . . . . .	3,166
Meat and meat products . . . . .	2,758
Hides and skins (undressed) . . . . .	1,367
Soda ash . . . . .	1,242
Wattle (bark and extract) . . . . .	872
Copper (unwrought) . . . . .	481
Cotton (raw) . . . . .	436

However, this export picture does not fully reflect the extent of agricultural diversification since many products such as wheat, barley, maize, rice, potatoes, sugar, oats and pulses are produced mainly, if not wholly, for home (or East African) consumption.

In the past, more than three-quarters of Kenya's exports were derived from European-owned land, but the contribution of African farmers to export earnings is increasing markedly, along with their gross revenue, as a result of the establishment of cash crops on consolidated and enclosed African farms. This process was begun by Government in 1954 when it adopted the Swynnerton Plan "to intensify the development of African agriculture" and has more recently been extended by the Government's £27,500,000 programme for settling African families on 1,000,000 acres of formerly European-owned land.

The Government appreciates that, because Kenya is faced with adverse conditions of world trade in regard to many primary commodities, there is a need further to diversify the agricultural economy and to intensify the search for new export markets. To this end, a national cash crops policy has been drawn up.

## INDUSTRIAL DEVELOPMENT

Secondary industry based on locally available raw materials, or in some cases imported raw materials, expanded rapidly in the post-war period and by the mid-50's had come to provide nearly 10% of the gross domestic product. The following table, which is compiled from the "Kenya survey of Industrial production, 1957", gives some idea of the structure of industry in Kenya. It does not include undertakings engaged in the essential processing of primary products such as coffee, tea, sisal and pyrethrum.

### Manufacturing establishments in Kenya, 1957 \*

Industry	Number of establishments	Number employed (thousands)	Gross production (£ million)	Net output (£ million)
Foodstuffs . . . . .	161	9.8	17.0	2.7
Beverages . . . . .	44	3.0	5.2	3.1
Tobacco . . . . .	1	1.1	6.4	n.a.
Clothing and textiles . . . . .	77	1.4	1.4	.4
Jute, sisal and coir products . . . . .	3	1.5	.7	.3
Shoes, including repairs . . . . .	47	.9	.9	.3
Sawn timber . . . . .	75	8.2	1.6	.6
Furniture, joinery, etc. . . . .	140	2.2	1.2	.5
Printing and publishing . . . . .	60	2.1	2.2	1.3
Chemicals and soap . . . . .	50	3.5	4.8	1.9
Clay and concrete products . . . . .	20	1.9	.7	.3
Cement and other mineral products . . . . .	19	1.6	2.8	1.3
Metal products . . . . .	71	2.4	2.8	.7
Machinery, including repairs . . . . .	42	1.5	1.1	.4
Shipbuilding and rolling stock repairs . . . . .	9	6.5	2.6	1.2
Motor repairs and motor bodies . . . . .	172	4.7	3.4	1.4
All other manufacturing . . . . .	47	1.5	1.8	.7
<b>Total manufacturing . . . . .</b>	<b>1,038</b>	<b>53.8</b>	<b>56.6</b>	<b>17.1</b>

\* Includes repair shops, refers to all firms employing five or more persons.

Manufacturing is mainly undertaken by private concerns, investment being partly by local businessmen and partly by overseas firms. Government is fully aware that the expansion of manufacturing depends on the establishment of a favourable climate for investment and its policy is to encourage such investment at all levels of manufacturing activity. Along with the other East African countries its aim is to make East Africa as a whole self-sufficient insofar as it is possible and economic to do so. There is a large and growing market not only within East Africa itself but also in the adjoining African countries. The area of the Persian Gulf offers a natural outlet for many of East Africa's products. The consumer demands of the African population will grow as African agriculture develops to create a higher standard of living and increased purchasing power; there is still considerable scope for the production of capital and consumer goods which hitherto have been imported to meet this demand.

### TRANSPORT AND COMMUNICATIONS

The East African Railways and Harbours Administration operates extensive rail, road and inland waterway services throughout East Africa and also manages the principal ports. In Kenya, the main line runs from the port of Mombasa, through Nairobi, Nakuru and Eldoret to Kampala, the commercial capital of Uganda, and beyond. Several branch lines serve other important centres such as Kisumu on Lake Victoria, and the main farming areas. There is also a rail line to Northern Tanganyika and Dar-es-Salaam. The inland waterway service operated on Lake Victoria connects ports in Kenya, Uganda and Tanganyika.

The railway system is supplemented by a network of primary and secondary all-weather roads.

There is an international airport at Nairobi which, in 1962, handled more

cargo than any other airport in Africa South of the Sahara, and now operates through flights to thirty-eight cities in twenty-eight countries outside East Africa. A comprehensive and regular system of internal services operated by East African Airways, links Nairobi, Kisumu, Mombasa, Malindi and Kitale with the principal centres in the other East African countries.

### TOURISM

In a report entitled "The Economic Development of Kenya" an Economic Survey Mission of the International Bank for Reconstruction and Development says:

"Kenya's range of scenic attractions, its beaches and mountains, the Rift Valley, a varied and pleasant climate, brilliant flowers and trees, the numerous natural recreation spots, and the diversity and number of wild game still to be found in Kenya, offer a potential attraction to tourists difficult to match in any other region of the world. With the growth of international sea and air travel, and having in Mombasa a first class seaport and in Nairobi an excellent international airport the accessibility of most of Kenya to tourists from all over the world has become relatively easy."

The Government is well aware of the potential of the tourist industry and has already embarked on an integrated, comprehensive tourist amenities programme, as described in Sessional Paper No. 1 of 1963.

"The basic plan is to establish several tourist circuits connecting the attractions both in Kenya and in Northern Tanganyika so that a tourist can see as much as possible without retracing his steps. This involves road development and improvement to connect such points as the Kenya coast, Tsavo National Park, the Masai/Amboseli reserve, Nairobi, the Masai/Mara reserve, the Aberdare mountains, etc. . . . Concurrently, lodge capacity is being increased in the various parks and reserves, to the point where lodges can be run at a profit and package tours can be accommodated throughout the circuit. Lodge standards will be sufficiently high to provide the degree of comfort expected by the middle-income tourist. The Government expects . . . that this programme will attract new tourists and include private capital to enter the field. The ensuing chain reaction should result in a self-developing and rapidly growing tourist industry."

Tourism is, in fact, already Kenya's second most valuable industry in terms of overseas currency earnings. In 1962 a record number of 49,920 visitors entered East Africa through Kenya devoting two-thirds of their stay to Kenya and spending some £5,200,000 in the country. Development on the lines proposed should greatly increase this sum.

### INVESTMENT

Kenya, in common with the other East African countries enjoyed a relatively high rate of investment during the post-war years. Total expenditure on fixed assets was estimated to have reached over £45,000,000 in 1956 and 1957 or about 25% of gross domestic product, and although this fell to about £41,000,000 in 1960 as the country entered a period of political uncertainty it was still equivalent to roughly 18% of G.D.P. In 1961 and 1962 however, the pace of development was

further slowed but during the first half of 1963, there were signs that, with the achievement of internal self-government, this period of uncertainty was coming to an end. Both imports and exports were higher than in the same period in 1962 and balances held overseas by commercial banks remained relatively stable, in spite of the strain placed upon them by an increased volume of imports. This suggested that during the period there was no marked outflow of funds from Kenya and that the reverse might, in fact, be the case.

The Ministry of Commerce and Industry has recently published a new pamphlet "Investment in Kenya", which summarises Government measures designed to attract investment. These include an investment allowance of 20% of the cost of new industrial buildings and new machinery installed in such buildings during the first year. The effect of this allowance, together with other "wear and tear" tax allowances is that investors can write off 120% of their investment in industrial buildings and the necessary plant and equipment over a period of years. On the question of investment allowances compared with "tax holiday" the pamphlet states: "The Kenya Government is convinced that the investment allowance is the best form of inducement, particularly where there is an established industrial complex which is continually expanding, as tax holiday would not normally apply to such expansion. Moreover, the tax holiday, is of little help to the project which may not be profitable in its early years."

Some months before Kenya attained independence negotiations were concluded between the Government, the Kenya Industrial Development Corporation (IDC), the German Development Corporation (DEG) and the Commonwealth Development Corporation (CDC) to establish a new joint company to be known as the Development Finance Company of Kenya. The new company will assist in promoting commercial and industrial projects in Kenya and has a capital of £1,500,000, contributed equally by the three partners—IDG, DEG and CDC. With the formation of this new company the IDC was able to assume a special responsibility for small industrial development and promotion on a country-wide basis particularly with the aim of helping Africans to own and manage industrial enterprises.

## INTERNATIONAL TRADE

The following table summarises Kenya's external trade position in recent years:

External trade 1956-1962  
(£ million)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Net imports—							
Commercial .	61.8	64.9	56.4	57.7	65.0	62.0	63.8
Government .	8.0	7.1	4.5	3.8	5.0	6.9	5.7
Total .	69.8	72.0	60.9	61.5	70.1	68.9	69.5
Re-exports .	4.0	4.9	3.9	5.1	5.0	6.4	6.6
Domestic exports .	29.0	26.4	29.3	33.3	35.2	35.3	37.9
Adverse visible balance	36.8	40.8	27.6	23.1	29.9	27.2	25.0

As has already been mentioned, the country's principal domestic exports, all agricultural, are coffee, tea, sisal, pyrethrum, meat and meat products, and hides and skins. Manufactured goods constitute the greater part of total imports (69% in 1962) with industrial and commercial machinery heading the list. Other important items are motor spirit and fuel oils, motor vehicles and chassis, iron and steel, fabrics, paper and paper products and pharmaceutical products.

In interpreting the figures shown in the above table regard must be had to the inflation of Kenya's import bill resulting from Nairobi's position as the headquarters of the East African Common Services Organisation and of many commercial organisations operating throughout East Africa—imports for such organisations being dispersed to their branches in all three East African countries.



## FONDEMENTS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU KENYA

par M. A. O. NDISI

*Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale*

*(Autrefois sous administration britannique, le Kenya est devenu le dernier pays ayant accédé à l'indépendance, le 12 décembre 1963. Cette esquisse sur l'économie du Kenya est tirée de l'étude de nombreuses publications gouvernementales qui traitent d'aspects variés de la question.)*

### GEOGRAPHIE ET CLIMAT

Le Kenya, d'une superficie de 219.789 miles carrés (560.000 km<sup>2</sup> environ), situé à cheval sur l'Equateur, s'étend du 4° Nord au 4° Sud, et du 34° Est au 41° Est. En partant de la côte de l'Océan Indien ses frontières séparent successivement le Kenya de la République de Somalie à l'est, de l'Ethiopie et du Soudan au nord et au nord-est, de l'Ouganda et du Lac Victoria vers l'ouest, du Tanganyika au sud.

Au centre de la côte, longue de 400 km, se trouve Mombasa, principal port de l'Afrique Orientale. Le long de la côte on trouve une bande généralement fertile, profonde d'environ 25 km mais, vers l'intérieur, on atteint rapidement une brousse aride et de faible altitude qui couvre plus de la moitié du pays en un arc embrassant le sud-est, le nord-est et le nord-ouest. Le quart sud-ouest du pays comprend un plateau qui s'élève à 3.000 m et porte les Monts Kenya (5.195 m), Elgon (4.321 m) et la chaîne des Aberdare (3.900 m). On y trouve des terres parmi les plus fertiles d'Afrique et, entre 2.100 m et 3.300 m d'altitude, une grande partie de la région est couverte de forêts. Le plateau est coupé en deux du nord au sud par une partie de la Vallée dite de la Grande Crevasse (Great Rift Valley) qui traverse tout le pays. Cette vallée, large de 50 à 60 km, est située de 600 à 900 m au dessous du niveau du plateau qui la borde. Le fond de la vallée s'élève de 390 m au lac Rudolf au nord jusqu'à 2.100 m près de Naivasha, pour retomber à 600 m au sud au lac du Natron. A l'ouest de la vallée, le plateau descend jusqu'au bassin du lac Victoria (1.134 m) où se trouvent les riches terres du Nyanza sur le rivage nord-est du lac. La capitale du Kenya, Nairobi, se trouve près de la bordure est du plateau, sur la ligne de chemin de fer de Mombasa à l'Ouganda.

Parce que le Kenya est situé à cheval sur l'Equateur, les différences dans les conditions climatiques sont le fait surtout des différences d'altitude ; les variations saisonnières de température sont faibles. En général les zones les plus peuplées ont un climat frais et revigorant, sauf sur la côte et dans l'intérieur immédiat, où la température moyenne est de 27°. Il y a deux saisons des pluies : d'avril à juin et d'octobre à décembre, et il n'y a pas de mois absolument sans pluie. Les précipitations annuelles moyennes varient de 250 mm dans les régions basses de l'intérieur à 1.000 mm sur la côte et 1.750 mm près du lac Victoria.

### POPULATION

Un recensement effectué en 1962 a montré que la population du Kenya était de 8.676.000 habitants. A cause du contraste marqué des conditions naturelles déjà citées, cette population se concentre dans les zones les plus favorables : le long



de la côte, le long du lac Victoria et sur les terres du plateau. Dans ces secteurs vivent, a-t-on estimé, 85% de la population.

Un recensement antérieur, entrepris en 1948, n'avait pas tenté de dénombrer la population de la Province du Nord (comme on la désignait alors) et d'autres régions peu habitées. Pour cette raison on ne peut calculer avec précision le taux de croissance, mais on pense qu'il est proche de 3%.

Le tableau suivant, reproduit d'après des données statistiques officielles, montre l'évolution de 1948 à 1962 des divers groupes raciaux représentés dans le pays.

**Population estimée par race**  
(en milliers)

Au milieu de	Africains	Hindous Pakistanais et Goanais	Européens	Arabes	Autres non- Africains	Total
1948 . . .	5.240	100	30,8	24,4	3,4	5.399
1956 . . .	6.972	149	54	30	4	7.209
1957 . . .	7.181	158	58	31	4	7.432
1958 . . .	7.396	161	59	32	4	7.652
1959 . . .	7.618	165	60	33	4	7.880
1960 . . .	7.847	169	61	34	4	8.115
1961 . . .	8.082	173	59	34	4	8.352
1962 . . .	8.325	176	56	34	4	8.595

Le Kenya est un pays à prédominance rurale, la population totale de ses dix plus grandes villes ne dépassant guère un demi-million d'habitants. Ce sont :

<i>Villes</i>	<i>Population</i> (août 1962)
Nairobi City . . .	266.795
Mombasa . . .	179.575
Nakuru . . .	38.181
Kisumu . . .	23.526
Eldoret . . .	19.605
Thika . . .	13.952
Nanyuki . . .	11.154
Kitalé . . .	9.342
Nyeri . . .	7.857
Kericho . . .	7.692

## RESSOURCES EN MAIN D'ŒUVRE

On peut en gros évaluer comme suit la main d'œuvre potentielle disponible. Environ 600.000 personnes occupent des emplois salariés, tandis qu'environ 4.000.000 d'adultes sont indépendants, la majorité vivant sur de petites exploitations agricoles. Le reste de la population (4.000.000) est composé des enfants, dont 2.200.000 ont moins de 7 ans et dont environ 1.000.000 vont à l'école.

Dans le passé, les emplois supérieurs du Gouvernement, de l'industrie privée et du commerce étaient aux mains d'expatriés (parmi les 600.000 salariés, 10% étaient des expatriés) tandis que la plupart des agriculteurs étaient Africains. Cependant, la politique du Gouvernement est orientée vers l'absorption d'Africains dans les emplois hautement qualifiés de l'Etat et des diverses branches d'activités du secteur monétaire, vers l'établissement d'un plus grand nombre d'Africains à la terre, et la modernisation des formes traditionnelles d'agriculture de sorte que la majorité de la masse rapidement croissante des jeunes travailleurs instruits puisse

être encouragée à se consacrer au développement de ce qui était jadis des zones réservées à l'agriculture de subsistance.

On a entrepris diverses enquêtes partielles dans le domaine des emplois supérieurs en vue de faciliter l'établissement d'un plan général d'enseignement et de programmes de formation professionnelle; ces mesures préliminaires devront être suivies d'une étude permanente couvrant l'ensemble du domaine de la main d'œuvre.

## ECONOMIE AGRICOLE

Les chiffres suivants, montrant la valeur des principales exportations du pays en 1962, illustrent la prééminence de l'agriculture dans l'économie du Kenya.

<i>Produit</i>	<i>Valeur en Livres (milliers)</i>
Café vert . . . . .	10.593
Thé . . . . .	5.189
Sisal (fibre et filasse) . . . . .	4.332
Pyrèthre (extrait et fleur) . . . . .	3.166
Viande et conserves . . . . .	2.758
Peaux et cuirs (bruts) . . . . .	1.367
Cendres sodiques . . . . .	1.242
Produits tanniques (écorce et extrait) . . . . .	872
Cuivre (brut) . . . . .	481
Coton (brut) . . . . .	436

Toutefois ce tableau des exportations ne reflète pas entièrement la diversification des cultures puisque beaucoup de produits, comme le blé, l'orge, le maïs, le riz, les pommes de terre, le sucre, l'avoine et les légumineuses sont cultivés en vue de satisfaire la majeure partie sinon la totalité de la consommation nationale (ou Est Africaine).

Dans le passé plus des 3/4 des exportations du Kenya provenaient des exploitations appartenant à des Européens, mais la participation des fermiers Africains aux profits de l'exportation s'accroît d'une façon notable ainsi que leur revenu brut, par suite de l'extension des cultures commercialisables aux exploitations améliorées et gérées par des Africains. Cette évolution fut amorcée par le Gouvernement en 1954 lorsqu'il adopta le plan "Swynnerton" pour "l'intensification du développement de l'agriculture africaine". Depuis lors ce plan a été amplifié par le programme d'un montant de 27.500.000 Livres, pour l'établissement de familles africaines sur un million d'acres (400.000 ha) de terres ayant appartenu à des Européens.

Le Gouvernement estime qu'en raison des conditions défavorables du marché mondial auxquelles le Kenya doit faire face en ce qui concerne de nombreuses matières premières, il est nécessaire de diversifier davantage l'économie agricole et d'intensifier la recherche de nouveaux débouchés pour l'exportation. Dans ce but on a tracé les lignes d'une politique nationale des cultures industrielles.

## DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Une industrie de transformation basée sur les matières premières produites sur place, ou dans certains cas importées, s'est développée rapidement après la guerre et est arrivée, vers 1955, à fournir environ 10% du produit national brut. Le tableau suivant pris dans "Enquête sur la Production Industrielle au Kenya, 1957" donne une idée de la structure de l'industrie au Kenya. Ce tableau ne concerne pas les entreprises consacrées au traitement de base des matières premières, telles que le café, le thé, le sisal et le pyrèthre.

# Manufactures diverses au Kénya, 1957 \*

Industrie	Nombre d'établissements	Main d'œuvre employée (en milliers)	Production brute (millions de Livres)	Produit net (millions de Livres)
Alimentation . . . . .	161	9,8	17,0	2,7
Boissons . . . . .	44	3,0	5,2	3,1
Tabacs . . . . .	1	1,1	6,4	n.a.
Vêtements et tissus . . . . .	77	1,4	1,4	4
Produits de la jute, du sisal et de la fibre de coco . . . . .	3	1,5	7	3
Chaussures et réparations . . . . .	47	9	9	3
Bois d'œuvre . . . . .	75	8,2	1,6	6
Mobilier, menuiserie, etc. . . . .	140	2,2	1,2	5
Impression et édition . . . . .	60	2,1	2,2	1,3
Produits chimiques et savons . . . . .	50	3,5	4,8	1,9
Produits en céramique et en béton . . . . .	20	1,9	7	3
Ciments et autres minerais . . . . .	19	1,6	2,8	1,3
Articles métalliques . . . . .	71	2,4	2,8	7
Mécanique générale et réparations . . . . .	42	1,5	1,1	4
Chantiers navals et réparations . . . . .	9	6,5	2,6	1,2
Moteurs et réparations . . . . .	172	4,7	3,4	1,4
Manufactures diverses . . . . .	47	1,5	1,8	7
Total des manufactures . . . . .	1.038	53,8	56,6	17,1

\* Ce tableau comprend les ateliers de réparation et porte sur toutes les entreprises employant 5 personnes ou plus.

Ce sont surtout des entreprises privées qui gèrent les manufactures, le financement venant en partie des hommes d'affaires locaux et en partie des sociétés étrangères. Le Gouvernement se rend très bien compte que l'expansion des manufactures dépend de l'établissement d'un climat favorable pour les investissements et sa politique consiste à encourager ces investissements à tous les niveaux de l'activité industrielle. Comme les autres pays d'Afrique Orientale son but est de faire de cette région un ensemble susceptible de se suffire à lui-même partout où cela est possible et économiquement rentable. Il existe un vaste marché en expansion non seulement au sein de l'Afrique Orientale elle-même mais aussi dans les pays africains voisins. La région du Golfe Persique offre un débouché naturel pour nombre de produits de l'Afrique Orientale. La consommation de la population africaine ira croissant au fur et à mesure du développement de l'agriculture africaine qui crée un niveau de vie plus élevé et un pouvoir d'achat accru. Les perspectives sont encore très favorables pour la production des biens tant d'équipement que de consommation, qui jusqu'ici ont été importés dans le but de satisfaire la demande.

## TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS

Les chemins de fer de l'Afrique Orientale et l'Administration des Ports exploitent de vastes réseaux ferroviaires, routiers et de navigation intérieure dans toute l'Afrique Orientale et gère également les principaux ports. Au Kénya, la ligne principale va du port de Mombasa par Nairobi, Nakuru et Eldoret jusqu'à Kampala, capitale commerciale de l'Ouganda, et au-delà. Plusieurs lignes secondaires desservent d'autres centres importants tels que Kisumu sur le lac Victoria et les principales régions agricoles. Il y a aussi une voie ferrée vers le

Tanganyika du nord et Dar-es-Salaam. Le service de navigation sur le lac Victoria relie des ports du Kenya, de l'Ouganda et du Tanganyika.

Le système ferroviaire est complété par un réseau de routes principales et secondaires praticables en toutes saisons.

Il y a un aéroport international à Nairobi qui, en 1962, a vu passer plus de frêt qu'aucun autre aéroport en Afrique, au sud du Sahara, et d'où partent à présent des lignes vers 38 villes de 28 pays hors d'Afrique Orientale. Un réseau complet et régulier de lignes intérieures exploitées par les " East African Airways ", relie Nairobi, Kisumu, Mombasa, Malindi et Kitalé aux centres principaux des autres pays d'Afrique Orientale.

## LE TOURISME

Dans un rapport intitulé " Le Développement Economique du Kenya " une Mission Economique d'Enquête de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement dit :

" La variété des paysages attrayants du Kenya, ses plages et ses montagnes, la Grande Vallée, un climat varié et agréable, des arbres et des fleurs remarquables, les nombreux sites naturels de repos et la diversité et l'importance de la faune sauvage rassemblés au Kenya, offrent un potentiel touristique qu'il est difficile de rencontrer en n'importe quelle autre partie du monde. Le développement des voyages maritimes et aériens internationaux, l'existence à Mombasa d'un port de premier ordre et à Nairobi d'un excellent aéroport international, rendent la majeure partie du Kenya de plus en plus accessible aux touristes du monde entier."

Le Gouvernement se rend bien compte du potentiel de l'industrie touristique et s'est déjà lancé dans un vaste programme cohérent d'aménagements pour les touristes, tel que le décrit le Bulletin de Session n° 1 pour 1963 :

" Le plan de base consiste à établir plusieurs circuits touristiques reliant les attractions du Kenya et du Tanganyika du nord de sorte qu'un touriste puisse voir le maximum sans revenir sur ses pas. Ceci suppose le développement et l'amélioration des routes pour relier des sites comme la côte du Kenya, le Parc National de Tsavo, la Réserve Masai-Amboseli, Nairobi, la Réserve Masai-Mara, les Monts Aberdare, etc.... En même temps, la capacité de l'hôtellerie doit être augmentée dans les divers parcs et réserves, dans la mesure de la rentabilité de l'exploitation, de sorte qu'il soit possible d'organiser des voyages collectifs sur tout le circuit. L'équipement hôtelier doit être assez soigné pour assurer le confort qu'attendent les touristes à revenu moyen. Le Gouvernement espère...que ce programme attirera de nouveaux touristes et encouragera le capital privé à s'engager dans ce domaine. La réaction en chaîne qui suivra aura pour résultat une industrie touristique se développant d'elle-même et en rapide expansion."

En fait le tourisme est déjà la deuxième activité du Kenya par l'importance des apports en devises étrangères. En 1962, on a atteint le chiffre record de 49.920 visiteurs entrés en Afrique Orientale par le Kenya, consacrant les deux tiers de leur séjour au Kenya et dépensant quelques 5.200.000 Livres dans le pays. Le développement sur les bases proposées ci-dessus devrait améliorer ces ressources dans de larges proportions.

## INVESTISSEMENTS

Le Kenya a bénéficié, en commun avec les autres pays d'Afrique Orientale d'un taux relativement important d'investissements pendant les années qui ont suivi la guerre. Le montant des capitaux immobilisés a été estimé à plus de 45.000.000 de Livres en 1956 et 1957, soit environ 25% du produit national brut, et bien que ce chiffre soit tombé à environ 41.000.000 de Livres en 1960 alors que s'ouvrait pour le pays une période d'incertitude politique, il restait encore l'équivalent de 18% environ du produit national brut. Toutefois, en 1961 et 1962, le système du développement se ralentit encore, mais pendant le premier semestre de 1963 on a noté des signes montrant que, avec la réalisation de l'autonomie interne, cette période d'incertitude touchait à sa fin. Les importations aussi bien que les exportations ont dépassé celles de la période correspondante de 1962, et les bilans des banques commerciales étrangères demeurèrent relativement stables, en dépit de l'effort que leur imposait le volume accru des importations. Ceci semble montrer que pendant cette période il n'y eut pas d'évasion notable de capitaux du Kenya, et que le mouvement contraire pourrait bien, en fait, s'être produit.

Le Ministre du Commerce et de l'Industrie vient de publier une brochure " Investissements au Kenya " qui résume les mesures gouvernementales prises en vue d'attirer les investissements. Celles-ci comportent une prime d'investissement de 20% du coût des bâtiments industriels neufs et des machines neuves installées pendant la première année dans ces bâtiments. L'effet de la prime s'ajoutant à d'autres dégrèvements fiscaux fait que les financiers peuvent pendant une période de plusieurs années déduire 120% de leurs investissements tant en bâtiments à usage industriel qu'en installations et équipements nécessaires. Traitant des primes d'investissement qu'elle compare à des " vacances fiscales ", la brochure dit : " Le gouvernement du Kenya est convaincu que la prime d'investissement constitue la meilleure forme d'attraction pour les industriels, en particulier là où existe déjà un complexe industriel en expansion constante, car les ' vacances fiscales ' ne s'appliqueraient pas normalement à une telle expansion. En outre les ' vacances fiscales ' ne favorisent guère les projets qui ne sont pas rentables dès leurs premières années."

Quelques mois avant l'indépendance du Kenya des négociations ont été conduites entre le Gouvernement, le Bureau pour le Développement Industriel du Kenya (IDC), la Société Allemande de Développement (DEG) et le Bureau de Développement du Commonwealth (CDC), pour établir une nouvelle compagnie commune, sous le nom de Compagnie Financière pour le Développement du Kenya. La nouvelle compagnie aidera le lancement des projets d'entreprises industrielles et commerciales au Kenya. Le capital social de la Compagnie, d'un montant de 1.500.000 £, a été versé par parts égales par les trois partenaires (IDC-DEG-CDC). Avec la formation de cette nouvelle compagnie le Bureau pour le Développement Industriel a été en mesure de prendre une responsabilité spéciale en ce qui concerne le développement et la promotion industriels limités à l'échelle du pays, avec pour objectif particulier d'aider les Africains à posséder et à gérer des entreprises industrielles.

## COMMERCE INTERNATIONAL

Le tableau suivant résume la position du Kenya dans le commerce extérieur pendant ces dernières années :

**Commerce extérieur 1956-62**  
(en millions de Livres)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Importations (nettes)							
Commerciales .	61,8	64,9	56,4	57,7	65,0	62,0	63,8
Gouvernementales	8,0	7,1	4,5	3,8	5,0	6,9	5,7
Total . . .	69,8	72,0	60,9	61,5	70,1	68,9	69,5
Réexportations .	4,0	4,9	3,9	5,1	5,0	6,4	6,6
Exportations du pays	29,0	26,4	29,3	33,3	35,2	35,3	37,9
Déficit apparent .	36,8	40,8	27,6	23,1	29,9	27,2	25,0

Comme on l'a vu plus haut les principales exportations du pays, toutes agricoles, sont le café, le thé, le sisal, le pyrèthre, la viande et les conserves de viande, les cuirs et peaux. Les produits manufacturés forment la plus grande partie des importations totales (69% en 1962), avec l'équipement industriel et commercial en tête de liste. D'autres postes importants sont les carburants et les huiles lourdes, les véhicules et châssis, le fer et l'acier, les tissus, le papier et les produits du papier, les produits pharmaceutiques.

En interprétant les chiffres du tableau ci-dessus on doit tenir compte que les importations du Kenya sont gonflées du fait de la position de Nairobi comme base de l'Organisation des Services Communs Est Africains et de nombreuses organisations commerciales travaillant sur toute l'Afrique Orientale — les importations pour de telles organisations étant réparties entre leurs succursales dans les trois pays de l'Afrique Orientale.

## TRADE UNIONS AND LABOUR RELATIONS IN UGANDA

by ROGER SCOTT<sup>1</sup>*Fellow of East African Institute of Social Research, Makerere College, Kampala**(This paper was presented to the staff seminar of the Faculty of Social Studies of Makerere College on 7 October 1963. The conclusions are based upon two different periods of research separated by the first year of Ugandan independence.)*

At the most recent enumeration of employees, the size of the work-force in Uganda was estimated at 220,999<sup>1</sup> or less than 4% of the total population. Labour Department figures place the total strength of the unions at 43,222 or 19% of this enumerated labour force. So trade union members are apparently an insignificant section of the total population of Uganda. Yet the figure of 19% of the enumerated labour force represents a dramatic increase in union activity over the last five years. In 1956 total union membership was estimated at 2,529 and as late as December 1958 the figure was only 7,193 in a work-force of approximately the same size as at present. A relatively strong union movement is a novelty in Uganda.

Prior to the emergence of wide-scale unionism, the only means of communication between management and labour was the joint consultative council or works committee. As part of official policy, these were vigorously sponsored by the Labour Department and, at the end of 1958, 152 committees existed, including thirty in private industry. Elected representatives of workers met with management for purely advisory discussions on questions of future policy and an agenda of grievances brought forward on behalf of the employees. The committees suffered from several weaknesses which prevented them from acting as more than a stop-gap for unionism. The main fault was the unrepresentative character of the workers' representatives. Elections were not supervised so that spokesmen often represented a small active group of the work-force and pursued interests common only to that group.<sup>2</sup> Employers were sceptical and the workers' representatives frustrated by their inability to force action on major issues.

That major issues could be embraced by joint consultation was an indication of the basic weakness in the structure. In Britain major issues are the subject of collective bargaining with unions; in most cases joint consultation has been a subsequent development confined to minor welfare matters unique to each place of employment. In Uganda, joint consultation was artificially introduced by the Labour Department in the absence of unions and required to perform tasks beyond the scope for which it was designed. With the advent of unionism, a more natural balance of functions has emerged. In some cases the works committees have all but disappeared where smaller integrated unions have completely taken over their

<sup>1</sup> *Enumeration of Employees, June 1961.* (Statistics Branch, Ministry of Economic Development, Uganda Protectorate, April 1962.) Acknowledged omissions are estimated at 105,000 for employees in peasant agriculture and private domestic service.

<sup>2</sup> Elkan, Walter: *Migrants and Proletarians—Urban Labour in the Economic Development of Uganda.* (Oxford University Press, London, 1961.)

Elkan notes (p. 70) the dominance of the Baganda on the works committee of a tobacco factory and the special type of subjects discussed.

functions. In larger concerns, organised workers tend to elect union officials as their representatives. The Committee becomes a consultative adjunct to the main business of collective bargaining and concerns itself with local and non-controversial matters. In the more developed industries, Uganda has now arrived at something approximating to the British pattern but by a different chronological sequence.

The slow development of unionism cannot be explained in terms of political suppression. Since 1945, the Colonial Office has been fully aware of the economic and political value of a stable organised work-force. Its policies have aimed at providing protection and every facility for the emergence of a strong union movement. Local administrators have not always accepted these aims with enthusiasm but it remains true that the actions of the Protectorate Government have encouraged rather than hampered union development. It could be argued that this encouragement has deprived the unions of moral fibre acquired elsewhere in the struggle for existence, and thus leaves them unprepared for any trial of strength with an independent government. On the other hand, it could be argued that without protection the union movement could never have acquired even its present modest power.

It seems to be economic and social rather than political factors that have inhibited the growth of trade unionism. Uganda is basically a primary producing nation, relying on peasant agriculture to produce exportable cash crops. Prosperity in the country is not governed by productivity in the industrial sector but by the fluctuations of world market prices for coffee and cotton. Consequently union activity cannot hope to exert the same pressure as it would in a highly industrialised area. In addition, the great majority of the industrial work-force retain their contacts with the land and fail to identify themselves exclusively with their industrial occupation. This can be attributed to the continuation of traditional systems of land tenure which allow titles to be retained only by the right of occupation, yet prevent the tenant from realising the cash value of the land. The absence of a freehold tenure system in areas outside Buganda may have been a factor delaying the growth of a significant landless proletariat.<sup>1</sup> But at the same time it has also retarded the emergence of the fully urbanised work-force upon which trade unions usually depend.

The social consequences of this economic system have been demonstrated by Walter Elkan in *Migrants and Proletarians*.<sup>2</sup> Two classes of employees were shown to exist in the Kampala labour force—Baganda landed “proletarians” living on shambas within commuting distance of their place of employment, and short-term migrants from Ruanda-Urundi and the outlying provinces who lived in town only long enough to earn savings for some specific purpose then returned to the land. Neither group has the vital interest in their conditions of employment found in workers who are entirely dependent on their job as their only source of income. A third class not considered by Elkan, and more evident in Jinja, are the long-term migrants from Kenya. This group more closely approaches the urbanised ideal, remaining several years rather than just a few months. Sometimes other members of the family attend to their farms which are visited during short periods

<sup>1</sup> The special position of Buganda and the “mailo” system of tenure is discussed in the Report of a mission organised by the International Bank for Reconstruction and Development: *The Economic Development of Uganda*. (The John Hopkins Press, Baltimore, 1962.) Chapter 8, pp. 232–237.

<sup>2</sup> Elkan, Walter. Op cit.



of leave, but urban employment is the primary source of income. As might be expected, this group have formed the militant core of unionism in Jinja and have acted as a stimulus to other groups. But the bulk of Uganda's work-force retains close links with the land as a permanent source of income and views paid employment as temporary and subsidiary.

Viewed against this background, the slow progress of the idea of unionism is not surprising. Perhaps the roots of the movement could be traced to the pre-war Uganda African Farmers' Union<sup>1</sup> and the "embryonic guilds of artisans and craftsmen" referred to in the 1938 Labour Department Report. But, like the Uganda African Motor Drivers' Association formed during the war, these bodies displayed few of the characteristics of unions and both the Farmers' Union and the Motor Drivers' Association became deeply involved in Buganda politics.

The first real union to become significant in Uganda was the Railway African Staff Union, which operated as a branch of the Kenyan union from 1947 until it registered separately in 1955. Posts and Telegraph Employees were the first to register a separate union (7.9.1951). The effect of contact with Kenyan ideas via the common services organisation is thus clearly apparent.

The first wholly Ugandan-inspired unions were Busoga African Motor Drivers' Union, the Kampala Local Government Staff Association and a weak clerical union. But progress was slow: when Tom Mboya attempted to found a Uganda TUC as a partner to the KFL in early 1956, only five unions actively participated. After considerable teething troubles due to inexperience, this national body did much to stimulate interest in unionism and served as a channel for international aid. But it has never fulfilled its intended role as a spokesman for the labour movement as a whole. Divided within, the TUC was unable to provide unified central direction during the formative period of organised labour relations. New unions did not gain strength from a superstructure of common union policy and experience. Only in recent months has the TUC seen the need to forget its own petty politics and present a common front. Responsibility and solidarity have been forced upon the TUC by the fear of intervention by the independent government. But, despite this hindrance, general union activity has increased remarkably since the end of 1959. For the first time the union movement has begun to make a genuine impact upon the public consciousness. It is too early to attempt to discover why twenty-six unions should have been founded over the last three years, but a number of facts might bear some relevance to this development.

The influx of Kenyan migrants has already been mentioned. As well as staying in urban employment for longer periods, this group also brings Uganda into contact with the more developed Kenyan movement. A sociologist might also postulate that the ubiquitous Luo have a natural tendency towards social organisation. The past president of the Kilembe union and head of their Luo association can be quoted as admitting that he "started the union because it gave him something to do in the evenings".

There has also been an influx of other foreigners—trade union advisers and ICFTU teachers—from all over the western world. In 1958, ICFTU founded an African Labour College in Kampala to serve as a training centre for union officials from all over English-speaking Africa. The Principal, Mr Reuben Mwilu is from

<sup>1</sup> Mukwaya, A. B.: "The Rise of the Uganda African Farmers Union in Buganda." *EAISR Conference Papers, July 1957*. East African Institute of Social Research, Kampala, 1957.

Kenya, but the majority of the staff are experienced union officials from North America and Europe. The college has recently been under political fire for "serving as a bastion for neo-colonialism" and "contravening Uganda's pan-African ideals". A number of employers would also welcome the abolition of the college, believing its "graduates" become unrealistically radical when they return, and that the college staff are troublemakers. Others value any sort of training available to their inexperienced union leaders. Supplementary to the college, a number of international union organisations provide full-time advisers for their African affiliates. As an alternative to the ICFTU these International Trade Secretariats have the considerable advantage of being clearly non-political as well as more specialised. The influence of this group of advisers and teachers is difficult to gauge. There is probably a need for some machinery of co-ordination between international bodies to prevent wastage, just as overseas training courses they provide must be revised constantly to take account of features peculiar to the African situation. But the presence of experienced overseas advisers has undoubtedly played a major role in stimulating union growth since 1958.

In addition, the African employees have been ready to take greater interest in unions. There has been a marked decline in national prosperity as a result of falling world prices for primary produce so that the security of farm incomes is no longer certain. Price stabilisation funds have cushioned the effect of this decline, but an important source of capital expenditure has also been cut off. This has resulted in greater dependence on, and interest in the level of wages and conditions of work, especially as the lowered circulation of money has produced a significant rise in underemployment.

The greatest single problem facing the development of effective unions is the search for responsible, efficient leaders. As can be expected in most newly-independent countries there is a general shortage of education, union knowledge and experience. This has produced a situation in which clerical and semi-educated groups dominate most unions, even where these groups are only a small section of the total work force. In itself this is not remarkable, but there is a real danger that this group will lose contact with the bulk of the workers if the process continues, so that unions become unrepresentative and thus ineffective as a means of communication with management.

Inexperience and lack of self-confidence in negotiation, especially with non-Africans, also causes friction in industrial relations. Demands are sometimes pitched impossibly high in accord with local bargaining habits and strikes are often resorted to because of a lack of understanding of conciliation machinery.

Two other factors complicate this basic issue of untrained leaders. The first is the divisive force of tribal loyalties which seems to manifest itself both within individual unions and also at TUC level. Elkan has pointed to the dominance of the Baganda at an earlier period of development but that situation has now been changed in unions affected by the influx of migrant labour from the east. These more permanent migrants have already been noted to have the greatest vested interest in their conditions of service because of their total dependence on wages. They tend to be more outspoken in their demands of management and more willing to devote time to voluntary organisational work because they have no agricultural commitments. The Wasamia in particular seem to have remained closely-knit groups which have been able to dominate many of the industrial unions centred on Jinja. Sociologists have pointed to the special ethnic and

geographic position of this tribe, capable of passing as Ugandan while retaining the support of other Kenyans. The Baganda continue to supply the majority of Kampala union leaders, especially among white-collar industries which are considered more suitable to their talents than heavier labouring work. In the period before independence, antipathy between these two tribal groups constituted a major problem within the TUC as well as within individual unions.

Tribalism has not ceased just because of uhuru, but the emphasis is now on nationality. Widespread public criticism of Kenyan influence has caused a sharp decline in the number of Kenyan union leaders. In some cases, this has been due to the increased awareness of Ugandan leaders able to play on anti-Kenyan prejudices; in other unions, Kenyans have considered it politic to relinquish public positions. A minute to the East African Tobacco management at Jinja reflects a new emphasis on identification with Uganda. Swahili has long been the "lingua franca" of industry in East Africa while Luganda is a tribal language confined mainly to Buganda and Busoga and apparently "foreign" not only to the Kenyans but also to most of the other tribes in Uganda. Yet the minute records that "The union expresses its disapproval of forcing employees to attend instructions carried out in Swahili; whereas they do not understand it; such people should be instructed in a language they know". In a work-force in which under 50% are drawn from Buganda and Busoga, Luganda is now the only acceptable vernacular.

A second problem is the relationship between Africanisation and the promotion of union leaders to management level. Unions frequently accuse management of pursuing a deliberate policy aimed at weakening them by removing their most militant and able leaders. On a number of occasions this certainly appears to have been the intention behind unprecedented promotions. But such a policy is short-sighted in the extreme, since removing a union's most capable leaders either aggravates any militants who remain or leaves the union at the mercy of the weak and inexperienced.

More frequently, the promotion of union leaders is due to coincidental views on their ability. On the one side the workers become aware of an individual's capacity to represent them and elect him to union office. On the other, management devote all the resources of their personnel department to uncovering natural leaders and pushing them forward in the present surge of Africanisation. Union activity undoubtedly serves as an indicator of leadership ability and it is interesting to ponder whether able men enter the unions as a means to bring themselves to the attention of employers. But the facts remain that promotion to management drains away the cream of union leadership and that the process is likely to continue until a situation of over-full employment exists among the educated groups.

For the present, the main need is for co-operation between management and unions so that each is aware of the other's training and promotion intentions. It is futile for the unions to hope that employers will overlook their most able employees because they are union leaders, just as it is wrong for employers to criticise the poor quality of a union administration they have weakened by their own promotion policies.

In addition to the lack of effective leaders the unions face two other major issues of organisation. The first is the problem of co-ordination. As elsewhere the future would seem to lie with larger general unions rather than with small craft unions often dealing with single employers. Co-ordination of union policy is no

problem for the few industrial unions dealing with a single influential employing authority (such as Kilembe Mines or Nyanza Textiles). But the trend is towards more general unions dealing with several different employers, often spread over a wide territorial area. Here the problem is to hold the union together in the sense that decisions taken by a central body can be communicated and enforced in each region and branch. At the same time there must be sufficient flexibility in the structure to allow account to be taken of local variations and the desire for branch autonomy and consultation on central decisions. Over-centralisation at the TUC level seems to have been a major factor behind the initial support given to the UFL, a Jinja-based splinter organisation which emerged in 1961. Many unions and branches felt that their interests were being ignored by leaders based in Kampala. This feeling still seems to persist within a number of regional branches and to pose a real threat to smooth internal relations. Nevertheless, the large union has much to offer. Under African conditions, small unions seem often to exist only *ad hoc*, called into militant existence by a particular issue and declining once a concession has been granted by management. Larger unions with secure finances allow full-time officials to establish a stable pattern of relationships which can benefit both sides.

A second related problem is that of union finances. Collection of subscriptions is the major time-consuming activity of union officials at all levels. Too often the whole stability of a union depends upon the honesty and efficiency of its treasurers. In itself, this financial weakness does not prevent the union from playing its full role in industrial relations. Numerous well-supported strikes have demonstrated that the percentage of paid-up members on a work-force is no index of general loyalty to the union. But a check-off agreement (by which management arrange for the deduction of union dues from salaries) would stabilise union income and leave leaders free to perform other functions. It would also provide an incentive to union growth, since it is psychologically easier to fall behind in monthly dues than categorically to refuse to sign a check-off slip. From the management viewpoint, the union is strengthened but it is also more responsible and better administered; threats to withdraw the check-off also serve as a powerful bargaining lever in serious disputes. The Uganda Central Government appears to have grasped the significance of this point. A check-off agreement has been signed with the Uganda Public Employees Union in respect of central government unestablished employees, the largest single labour force in the country.

But such sophisticated management attitudes to unionism are not yet common in Uganda. Because a relatively strong union movement is a novelty, a period of adjustment will be necessary before employers readily accept the implications of its development. More progressive firms have begun to make a scientific approach to personnel problems but, much too frequently, well-intentioned advice from their personnel departments is rejected as an infringement of management prerogatives.

The renaissance of the Federation of Uganda Employers has largely been a response to union pressures. It existed in the immediate post-war period but failed to function because of lack of incentive and a weighted voting system which allowed dictation from the plantation interests. By 1960 it had been effectively revived as an advisory body to assist its affiliates in dealing with union activity and to formulate general employment policies. Reference to the Federation is used sometimes as a convenient delaying tactic for individual employers under union

pressure, even though the Federation itself has no mandate to conclude collective agreements. However, the Federation is sponsoring the emergence of industrial associations between groups like Plantation Owners and Motor Garage Owners for this purpose of formulating collective agreements with unions. The trend appears to be towards formal and more detailed recognition of the role assigned to unions. Initially agreements followed the British pattern of informal understandings based on mutually accepted unwritten principles. But now unions submit not an agenda of grievances for discussion, but a fully comprehensive draft agreement of the North American type, embodying rigidly fixed conditions of service and negotiation procedures.

Like the TUC the Federation's main source of weakness is its inability to discipline its members. This is due to a fundamental difference in outlook and practice between European and Asian management. The Europeans (and their more progressive Asian imitators) have imported techniques and practices based upon long experience in dealing with militant organised labour. Many of these techniques fail to take account of the peculiarities of the African industrial psychology, but at least this realistic approach produces a well defined pattern of industrial relations. By contrast, the smaller Asian employer owes his success to business acumen rather than management ability. His personnel policy often takes on the aspect of benevolent nepotism and he is deeply suspicious of his competitors. The concept of collective policy agreements between employers in the same field is foreign to this sort of thinking. However, it is hoped that the growing strength of the Federation will tend to impose a uniform outlook on its affiliates and contribute to the stability of industrial relations.

Finally there is the key question of the relationship between unions and politics. In many African countries the union movement identified itself with the general nationalist resistance to imperialist exploitation, by government and by capitalists. After independence, the nationalists become the government and woo the capitalists. A strike is no longer a legitimate expression of nationalist aspirations, but treason against the economy of the state. Frequently legislation is passed which effectively reduces the unions to an appendage of the nationalist party.

In Uganda there are significant variations on this pattern. The unions have never been closely identified with nationalism for several reasons. The number and influence of non-Ugandans in the labour force has already been noted. This group, quite reasonably, have had less concern for local politics. Also, the rich central kingdom of Buganda poses special problems. The dominance of a protestant establishment has closed political avenues to many Catholic Baganda. Having turned away from politics to commerce, this group find in unions an outlet specifically denied them in politics. Finally, the peculiarly immature character of Ugandan nationalism has meant that independence was not won by a mass mobilisation party. In a situation of competing elite parties, the unions could remain aloof from politics without being under any pressure to conform to a general mobilisation.

Since independence the situation has changed rapidly. The unions were slow to adjust their ideas to the emergence of a strong central authority. Widespread strike activity touched off a crisis. Moderate counsel finally prevailed and the totalitarian solution was rejected, or at least shelved. Now that the TUC seem to have woken up to the power realities of the situation, it seems likely that Uganda will sample Mboya's recipe for Kenya. In Kenya, and shortly in Uganda, a

tripartite industrial charter seeks to find a middle way between autonomy and irresponsibility. Government enters industrial relations as guarantor of a set of bargaining principles accepted and drafted by labour and management.

Ultimately, of course, the charter is only "a scrap of paper" and must rest upon mutual good will, but it is an interesting alternative in that it allows both sides of industry a wide measure of autonomy. Should the unions reject the charter by ignoring it, there is no doubt that stronger government measures would, and must, follow. There is a limit to the tolerance of any new state bent on rapid economic growth. Already, within the UPC a strong body of opinion favours absorption of the unions into its own control. At one stage, even the ethereal UFL seems to have been considered as a possible government-backed successor to the present TUC. For the moment, however, the pattern of "free unionism" persists.

A trade union exists to provide a formal two-way channel of communication: it institutionalises discontent. Large employers in Uganda value the free union because it identifies the natural leaders in a dispute. Kilembe Mines, for instance, failed to head off a serious dispute in 1960 solely because the leaders remained deliberately concealed. Allowing total political direction of the unions can be as defeatist as sponsoring an artificial company union. In both cases, directives from above are in danger of choking off the upward channel of communication. This defeats the primary purpose of the union: acting as an industrial safety-valve.

## SYNDICATS ET RELATIONS PROFESSIONNELLES EN OUGANDA

par ROGER SCOTT

*Membre de l'Institut Est Africain de Recherches Sociales, Makerere College, Kampala**(Cet article a été présenté au séminaire des professeurs de la Faculté d'Etudes Sociales du Collège de Makerere le 7 octobre 1963. Les conclusions se basent sur deux périodes différentes de recherches, séparées par la première année d'indépendance de l'Ouganda.)*

Selon le recensement le plus récent, l'effectif global de la main d'œuvre en Ouganda a été estimé à 220.999 travailleurs<sup>1</sup> soit moins de 4% de la population totale. Selon le Ministère du Travail les effectifs des syndicats s'élèvent à 43.222, soit 19% des travailleurs. Ainsi les syndiqués sont apparemment une portion insignifiante de la population de l'Ouganda. Cependant le chiffre de 19% de la main d'œuvre ci-dessus représente un accroissement spectaculaire de l'activité syndicale au cours des cinq dernières années. En 1956 le total des syndiqués était estimé à 2.529 et, à une date aussi rapprochée que décembre 1958, ce chiffre n'était que de 7.193 pour une main d'œuvre sensiblement égale à ce qu'elle est à présent. Ce mouvement syndicaliste relativement puissant est un fait nouveau en Ouganda.

Avant la naissance d'un syndicalisme à grande échelle, le seul moyen de communication entre employeurs et travailleurs était le conseil consultatif mixte ou comité d'entreprise. La politique officielle du Ministère du Travail était d'encourager de tels comités, si bien qu'à la fin de 1958 on comptait 152 comités, dont 30 pour l'industrie privée. Des représentants élus des travailleurs rencontraient la direction pour des discussions purement consultatives sur des questions de politique future ; ils présentaient également un cahier de doléances au nom des travailleurs. Les comités souffraient de plusieurs faiblesses qui les empêchaient de jouer un rôle plus grand que celui de barrière pour le syndicalisme. Le défaut capital était le caractère non-représentatif des représentants des travailleurs. Les élections se déroulaient sans aucun contrôle, si bien que les porte paroles ne représentaient souvent qu'un petit groupe actif parmi l'ensemble des travailleurs et ne poursuivaient que les seuls objectifs communs à ce groupe.<sup>2</sup> Les employeurs restaient sceptiques et les représentants des travailleurs se sentaient frustrés du fait de leur impuissance à influencer les décisions sur des questions capitales.

Que des questions capitales aient pu être soumises à des comités consultatifs mixtes montrait la faiblesse intrinsèque de ce système. En Grande-Bretagne les questions capitales font l'objet de négociations collectives avec les syndicats ; dans la plupart des cas, la consultation mixte a été un développement subséquent limité à des questions secondaires de bien être, particulières à chaque établissement.

<sup>1</sup> *Enumeration of Employees, June 1961.* (Statistics Branch, Ministry of Economic Development, Uganda Protectorate. April 1962.) Les omissions dont il doit être tenu compte sont estimées à 105.000 travailleurs, employés soit dans l'agriculture, soit dans le service domestique.

<sup>2</sup> Elkan, Walter : *Migrants and Proletarians—Urban Labour in the Economic Development of Uganda.* (Oxford University Press, London, 1961.)

Elkan remarque (p. 70) la prédominance des Bagandas dans le comité d'entreprise d'une manufacture de tabacs et le caractère particulier des sujets de discussion.

En Ouganda, le Ministère du Travail, en l'absence de Syndicats, introduisit artificiellement les comités mixtes et leur imposa des tâches au delà de la compétence pour laquelle ils avaient été conçus. Avec l'avènement du syndicalisme s'établit un équilibre naturel. Dans quelques cas, les comités d'entreprises ont pratiquement disparu, des syndicats plus petits et intégrés les ayant complètement supplantés dans leur rôle. Dans les entreprises plus importantes, les travailleurs organisés ont tendance à élire comme leurs représentants les dirigeants du syndicat. Le Comité devient alors un organe consultatif annexe à celui chargé de la tâche essentielle de négociation collective et traite de questions locales ne prêtant pas à la controverse. Dans les industries les plus développées, l'Ouganda est maintenant parvenu à un système se rapprochant du système Britannique, mais par un processus chronologique différent.

Le lent développement du syndicalisme ne saurait s'expliquer par la répression politique. Depuis 1945, le Ministère des Colonies a été pleinement conscient de la valeur politique et économique d'une main d'œuvre organisée et stable. Sa politique a visé à protéger et à faciliter la naissance d'un mouvement syndical puissant. Les administrateurs locaux n'ont pas toujours accepté ces objectifs de gaité de cœur, mais il n'en demeure pas moins que l'action du gouvernement du Protectorat a plutôt encouragé que gêné le développement syndical. On pourrait arguer que cet encouragement a privé les syndicats de la trempe morale acquise ailleurs dans la lutte pour l'existence, et les laisse ainsi sans préparation devant les épreuves de force, face à un gouvernement indépendant. D'autre part on pourrait également répondre que, sans protection, le mouvement syndical n'aurait jamais pu acquérir sa force actuelle, si modeste soit-elle.

Il semble que ce sont des facteurs économiques et sociaux plutôt que politiques qui ont inhibé le développement du syndicalisme. L'Ouganda est fondamentalement une nation productrice de matières premières, s'appuyant sur les exploitations familiales pour cultiver des produits d'exportation. La prospérité du pays n'est pas conditionnée par la productivité du secteur industriel mais par la fluctuation des cours mondiaux du café et du coton. En conséquence l'activité syndicale ne peut espérer exercer la même pression que dans un pays hautement industrialisé. En outre la grande majorité des travailleurs industriels demeurent attachés à la terre et ne parviennent pas à se définir exclusivement en fonction de leur profession industrielle. On peut attribuer cela à la persistance des systèmes traditionnels de tenure, qui n'accordent en fait de titre que le droit d'occupation et, partant, empêchent l'occupant de réaliser la valeur marchande de la terre. L'absence de régime foncier libre dans les régions autres que le Buganda a peut-être contribué à retarder le développement d'un prolétariat significatif d'hommes dénués de terres.<sup>1</sup> Mais en même temps, elle a aussi retardé la naissance de la main d'œuvre entièrement urbanisée sur laquelle s'appuient d'habitude les syndicats.

Les conséquences sociales de ce système économique ont été mises en évidence par Walter Elkan dans *Migrants and Proletarians*.<sup>2</sup> Cette étude montrait l'existence de deux classes parmi la main d'œuvre de Kampala : des prolétaires terriens de Baganda vivant de leurs "shambas" à faible distance de leur lieu de travail, et

<sup>1</sup> La position spéciale du Bouganda et le système "mailo" de tenure foncière est discuté dans le Rapport d'une mission organisée par la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement : *The Economic Development of Uganda*. (The John Hopkins Press, Baltimore, 1962.) Chapter 8, pp. 232-237.

<sup>2</sup> Elkan, Walter : Ouvrage cité.



des migrants à court terme venant du Ruanda-Urundi et des provinces environnantes qui vivaient en ville juste le temps nécessaire pour gagner quelque argent en vue d'un objectif déterminé et ensuite retournaient à la terre. Ni l'un ni l'autre groupe n'a cet intérêt vital dans ses conditions de travail que l'on trouve chez les travailleurs qui dépendent entièrement de leur travail comme seule source de revenus. Une troisième catégorie, que Elkan ne considère pas et que l'on rencontre particulièrement à Jinja, est constituée par les migrants à long terme venant du Kénya. Ce groupe se rapproche davantage de l'image idéale du travailleur urbanisé qui séjourne sur place plusieurs années plutôt que quelques mois. Parfois d'autres membres de la famille s'occupent de leurs terres, qu'ils vont visiter pendant de courtes périodes de congé, mais leur emploi en ville est la source principale de leurs revenus. Comme on pouvait s'y attendre, ce groupe a formé le noyau militant du syndicalisme à Jinja et a joué un rôle de stimulant pour les autres groupes. Mais la masse de la main d'œuvre de l'Ouganda conserve des liens étroits avec la terre, en tant que source permanente de revenus et n'envisage l'emploi salarié que comme temporaire et accessoire.

Quand on la considère sous cet angle, la lente progression de l'idée de syndicat n'est pas surprenante. Peut-être peut-on voir les origines du mouvement dans l'Union des Fermiers Africains de l'Ouganda <sup>1</sup> constituée avant-guerre et dans les Guildes embryonnaires d'artisans et d'ouvriers citées dans le Rapport de la Direction du Travail de 1938. Mais, de même que l'Association des Chauffeurs Africains de l'Ouganda formée pendant la guerre, ces organismes ont montré peu de caractéristiques syndicales et, tant le Syndicat des Fermiers que l'Association des Chauffeurs, ont été profondément impliqués dans la politique du Buganda.

Le premier syndicat digne de ce nom en Ouganda a été le Syndicat des Cheminots Africains, qui a fonctionné en tant que filiale des syndicats du Kénya depuis 1947, jusqu'à ce qu'il devienne autonome en 1955. Les Employés des Postes et des Télégraphes ont été les premiers à se faire enregistrer comme syndicat autonome (7.9.1951). L'effet du contact avec les idées du Kénya, au travers de l'organisation des services publics communs, apparaît ainsi clairement.

Les premiers syndicats d'inspiration purement originaire de l'Ouganda furent le Syndicat des Chauffeurs Africains de Busoga, l'Association des Employés du Gouvernement local de Kampala et un petit syndicat d'employés de bureau et de commerce. Mais la progression a été lente : quand Tom M'Boya essaya de fonder un congrès syndical (TUC) d'Ouganda comme partenaire de la Fédération du Travail du Kénya (KFL), au début de 1956, cinq syndicats seulement y participèrent. Après de graves troubles de croissance dûs à l'inexpérience, cet organisme national a fait beaucoup pour stimuler l'intérêt dans le syndicalisme et a servi de canal pour l'aide internationale. Mais il n'a jamais rempli son rôle originel de porte-parole du mouvement ouvrier dans son ensemble. Souffrant de divisions internes, le TUC fut incapable de fournir une direction centrale unifiée pendant la période de mise en place d'un système de relations professionnelles. Les nouveaux syndicats n'ont puisé aucune force dans cette mise en commun de politique et d'expérience syndicales. Ce n'est que dans ces derniers mois que le TUC a senti le besoin de refouler ses mesquines politiques internes et de présenter un front commun. La crainte d'une intervention du gouvernement indépendant a imposé au TUC le

<sup>1</sup> Mukwaya, A. B. : "The Rise of the Uganda African Farmers Union in Buganda." *EAISR Conference Papers, July 1957*. East African Institute of Social Research, Kampala, 1957.

sens de sa responsabilité et de sa solidarité. Mais, en dépit de ces obstacles, l'activité générale des syndicats s'est accrue remarquablement depuis la fin de 1959. Pour la première fois, le mouvement syndicaliste a commencé à avoir une influence propre sur l'opinion publique. Il est encore trop tôt pour essayer de découvrir pourquoi 26 syndicats se sont créés au cours des trois dernières années, mais un certain nombre de faits peuvent avoir un rapport avec cette évolution.

L'apport d'idées des migrants Kényans a déjà été mentionné. Ce groupe, tout en ayant un emploi en ville pour des périodes plus longues, met également en contact l'Ouganda avec le mouvement Kényan évolué. Un sociologue pourrait aussi avancer que les Luo, doués d'ubiquité, ont une tendance naturelle à l'organisation sociale. L'ancien président du syndicat de Kilembé, dirigeant de leur association Luo admettait, on peut le citer, qu'il " avait lancé le syndicat pour occuper ses soirées ".

Il y a eu aussi un apport d'idées nouvelles par d'autres étrangers, des conseillers syndicalistes et des instructeurs CISL provenant de tout le monde occidental. En 1958 la CISL a créé un Collège Africain du Travail à Kampala pour servir de centre de formation des dirigeants syndicaux venant de toute l'Afrique Anglophone. Le Principal, Mr Reuben Mwilu est originaire du Kenya, mais le corps enseignant est composé en majorité de syndicalistes expérimentés venant d'Amérique du Nord et d'Europe. Ce collège a été, il y a peu de temps, l'objet d'attaques politiques l'accusant de " servir de bastion du néo-colonialisme " et d'" aller à l'encontre des idéaux panafricains de l'Ouganda ". De nombreux employeurs également verraient avec plaisir disparaître ce collège, estimant que ses diplômés deviennent à leur retour des doctrinaires sans réalisme, et considérant les dirigeants du collège comme des fauteurs de troubles. D'autres apprécient tout moyen de formation susceptible de remédier à l'inexpérience de leurs syndicalistes. Outre ce collège, de nombreuses organisations syndicales fournissent des conseillers à plein temps à leurs filiales africaines. Tout en offrant une solution de remplacement de la CISL, ces Secrétariats de Syndicats Internationaux présentent l'avantage considérable d'être de toute évidence non politiques et d'être davantage spécialisés. L'influence de ce groupe de conseillers et de professeurs est difficile à évaluer. Il serait probablement nécessaire, pour éviter une dispersion des efforts, de mettre sur pied un organisme de coordination entre ces organismes internationaux qui devraient également tenir constamment à jour les programmes de formation qu'ils dispensent à l'étranger, pour tenir compte des caractères particuliers de la situation africaine. Mais la présence de conseillers étrangers expérimentés a, sans aucun doute, joué un rôle de premier plan dans la croissance des syndicats depuis 1958.

De plus les travailleurs africains se sont montrés prêts à apporter un intérêt plus grand au syndicalisme. Il y a eu un déclin sensible de la prospérité nationale, résultant de la chute des cours mondiaux des matières premières, de sorte que la sécurité des revenus agricoles n'est plus certaine. Des fonds de stabilisation des prix ont amorti l'effet de ce déclin, mais une source importante de dépenses d'investissement a également été supprimée. Le résultat a été que les travailleurs, dépendant davantage du niveau des salaires et des conditions de travail, y portent un intérêt accru, d'autant que la réduction de la circulation monétaire a causé une augmentation significative du sous-emploi.

Le problème essentiel et capital pour le développement de syndicats effectifs, est la recherche de dirigeants efficaces et conscients de leurs responsabilités. Comme on peut s'y attendre dans la plupart des pays nouveau venus à l'indépendance, il y

a une pénurie générale d'instruction et de connaissances et d'expérience syndicales. D'où une situation où la plupart des syndicats sont dominés par des groupes d'employés ou de personnes d'instruction élémentaire, même lorsque ces groupes ne constituent qu'une faible proportion de la main d'œuvre totale. En soi-même le fait n'est pas remarquable, mais il existe un danger réel, si ce processus se poursuit, que ce groupe perde le contact avec la masse des travailleurs et qu'ainsi les syndicats perdent de leur représentativité et donc de leur efficacité en tant que moyen de communication avec les employeurs.

L'inexpérience et le manque de confiance en soi dans les négociations, surtout avec des non-Africains, sont également des causes de friction dans les relations industrielles. Les revendications visent parfois à l'impossible, conformément aux habitudes locales du marchandage, et souvent les grèves sont provoquées par l'ignorance des procédures de conciliation.

Deux autres facteurs rendent plus complexe ce problème fondamental du défaut de formation des dirigeants. Le premier est la force de division des fidélités tribales qui semble se manifester tant au niveau des syndicats primaires qu'à celui du TUC. Elkan a souligné la place prépondérante occupée par les Bagandas à un stade antérieur de développement, mais cette situation est à présent différente dans des syndicats affectés par l'influence de migrants venus de l'Est. On a déjà noté que ces migrants, plus stables, apportent la plus grande attention à leurs conditions de travail, car ils dépendent totalement de leurs salaires. Ils ont tendance à plus de franc parler dans leurs revendications auprès des employeurs et sont plus disposés à consacrer leur temps à des associations extraprofessionnelles car ils n'ont pas d'obligations agricoles. Les Wasamia en particulier semblent être restés en groupes étroitement unis qui ont pu dominer la plupart des syndicats ayant leur centre à Jinja. Des sociologues ont fait remarquer la situation spéciale, tant ethnique que géographique, de cette tribu apte à passer pour appartenant à l'Ouganda, tandis qu'elle garde l'appui des autres Kényans. Les Bagandas continuent à fournir la majorité des dirigeants syndicaux de Kampala, surtout chez les employés de bureau ou de commerce, travaux qu'ils considèrent comme convenant mieux à leurs capacités que les tâches manuelles plus dures. Avant l'indépendance, l'antipathie entre ces deux groupes tribaux a été un problème capital au sein du TUC comme au sein des syndicats d'industrie.

Le tribalisme n'a pas cessé à cause de l'"uhuru" (indépendance) mais l'accent est maintenant placé sur la nationalité. De larges critiques publiques de l'influence du Kénya ont été la cause d'une rapide diminution du nombre des dirigeants syndicaux originaires du Kénya. Dans certains cas, ce fait a été la conséquence de la prise de conscience accrue des dirigeants originaires de l'Ouganda, capables de jouer sur les préjugés anti-Kényans ; dans d'autres syndicats, les gens du Kénya ont pensé qu'il était politique d'abandonner des positions publiques. Une minute de la direction des Tabacs Est Africains à Jinja montre une tendance croissante à un chauvinisme Ougandais. Le Swahili a pendant longtemps été la langue véhiculaire de l'industrie, tandis que le Luganda était une langue de tribu surtout limitée au Buganda et au Busoga, apparemment "étrangère" non seulement aux Kényans mais aussi à la plupart des autres tribus de l'Ouganda. Cependant la minute rappelle que : "le syndicat exprime sa désapprobation sur l'obligation faite aux employés de suivre des instructions exprimées en Swahili, alors qu'ils ne le comprennent pas. Les Travailleurs devraient recevoir les ordres dans une langue qu'ils connaissent." Dans une main d'œuvre qui comprend

moins de 50% d'éléments venus du Buganda et du Busoga, le Luganda est à présent la seule langue vernaculaire acceptable.

Un deuxième problème est celui des relations entre l'Africanisation et la promotion de dirigeants syndicaux à des emplois de direction. Les syndicats accusent souvent les employeurs de suivre une politique délibérée d'affaiblissement en leur enlevant leurs dirigeants les plus capables et les plus actifs. En certaines occasions il semble bien que telle ait été l'intention cachée derrière des promotions sans précédent. Mais une telle politique est certainement à courte vue, puisque enlever les dirigeants les plus capables d'un syndicat tend soit à aggraver la situation des militants qui restent, soit à laisser le syndicat à la merci des faibles et des inexpérimentés.

Plus souvent ces promotions de syndicalistes sont le fruit d'un concert d'opinions sur leur qualification. D'une part les travailleurs prennent conscience de la capacité d'un individu à les représenter et le choisissent pour remplir une fonction syndicale. D'autre part, les employeurs consacrent toutes les ressources de leur bureau du personnel à découvrir des dirigeants naturels et à les mettre en avant dans la poussée actuelle de l'africanisation. L'activité syndicale, sans aucun doute, est un test de capacité dirigeante et il serait intéressant de se demander dans quelle mesure les hommes capables n'entrent pas au syndicat en vue de se désigner à l'attention des employeurs. Mais il demeure que la promotion aux emplois supérieurs draine le meilleur des chefs syndicaux et que ce processus ira continuant jusqu'à ce qu'il existe une situation de saturation de main d'œuvre parmi les groupes éduqués.

Pour l'instant, le besoin essentiel est celui de la coopération entre employeurs et syndicats, de sorte que chacun des groupes est conscient des intentions de l'autre, quant à la promotion et au perfectionnement ; il serait futile, de la part des syndicats, d'espérer que les employeurs vont négliger leurs employés les plus capables parce qu'ils sont dirigeants syndicaux, tout comme ce serait une erreur pour les employeurs de critiquer le fonctionnement défectueux d'un syndicat quand c'est leur politique de promotion qui est responsable de son affaiblissement.

Outre le manque de cadres valables, les syndicats ont à faire face à deux autres problèmes majeurs d'organisation. Le premier est le problème de la coordination. Comme ailleurs, le futur semble tendre vers de très importants syndicats fédéraux plutôt que vers de petits syndicats artisanaux traitant souvent avec un seul patron. La coordination de la politique syndicale n'est pas un problème pour les quelques syndicats industriels qui ont affaire à une seule autorité patronale influente (telles que les Mines de Kilembé ou les Textiles du Nyanza). Mais la tendance pousse à des syndicats plus vastes ayant affaire à des patrons différents, qui sont souvent disséminés sur un vaste secteur territorial. Ici le problème est de maintenir l'unité syndicale, à savoir que les décisions prises par un organisme central puissent être communiquées et appliquées dans chaque région et dans chaque filiale. En même temps la structure doit avoir assez de souplesse pour pouvoir tenir compte des variations locales et du désir des différentes branches d'être autonomes et consultées sur les décisions centrales. La centralisation excessive au niveau du TUC semble avoir été un facteur de premier plan derrière le support initial donné à l'UFL (Fédération du Travail de l'Ouganda), organisation établie à Jinja en 1961 en vue de diviser le monde syndical. Nombre de syndicats et de sections ressentaient alors que les dirigeants de Kampala ignoraient leurs intérêts. Ce sentiment semble encore persister dans nombre de sections régionales et paraît laisser planer une

menace réelle sur l'harmonie des relations internes. Quoi qu'il en soit, le grand syndicat a beaucoup à offrir. Dans les conditions africaines, les petits syndicats paraissent ne se constituer souvent que pour une occasion, appelés à une vie militante par un problème particulier, et déclinant dès qu'une concession a été obtenue de la direction. Des syndicats plus vastes, aux finances solides, permettent à des délégués à plein temps d'établir un modèle stable des relations pour le bénéfice des deux parties.

Un second problème, auquel il est souvent fait référence, est celui des finances des syndicats. La perception des cotisations est l'activité qui prend le plus de temps aux permanents à tous les niveaux. Trop souvent, la stabilité tout entière d'un syndicat dépend de l'honnêteté et de l'efficacité de ses trésoriers. En elle-même, cette faiblesse financière n'empêche pas le syndicat de jouer pleinement son rôle dans les relations industrielles. De nombreuses grèves, largement suivies, ont montré que le pourcentage des syndiqués à jour de leur cotisation, par rapport à l'ensemble des ouvriers, n'est pas une indication certaine de la loyauté générale à l'égard du syndicat. Mais un accord de "check-off" (en vertu duquel la direction organise la retenue, sur les salaires, des cotisations syndicales) stabiliserait les revenus des syndicats et laisserait aux dirigeants les mains libres pour remplir d'autres tâches. Cela donnerait aussi une impulsion à la croissance du syndicat, puisqu'il est plus facile d'être en retard dans le versement des cotisations mensuelles que de refuser catégoriquement de signer un récépissé de "check-off". Du point de vue des employeurs, le syndicat est renforcé ; mais il est également plus conscient de ses responsabilités et mieux administré ; les menaces de dénonciations de l'accord de "check-off" sont aussi un levier puissant dans la négociation lors de conflits graves. Le Gouvernement Central de l'Ouganda semble avoir saisi l'importance de ce point. Un accord de "check-off" a été signé avec le Syndicat des Agents de l'Etat de l'Ouganda pour les auxiliaires du gouvernement central, qui constituent le plus nombreux groupement de travailleurs du pays.

Mais une attitude aussi nuancée des employeurs à l'égard du syndicalisme n'est pas encore largement répandue en Ouganda. Parce qu'un mouvement syndicaliste relativement fort est une nouveauté, une période d'ajustement sera nécessaire avant que les employeurs acceptent franchement les conséquences de son développement. Les entreprises les plus modernes ont commencé à étudier scientifiquement les problèmes de personnel mais, bien trop souvent, les avis les mieux intentionnés de leur bureau du personnel sont repoussés comme ouvrant une brèche dans les prérogatives de la direction.

La renaissance de la Fédération des Employeurs de l'Ouganda a été, en gros, une réaction aux pressions syndicales. Elle existait immédiatement après la guerre, mais n'avait pu fonctionner en raison de l'absence de stimulation et d'un système de vote pondéré qui organisait la prédominance des intérêts des planteurs. En 1960, elle a été ranimée d'une manière effective en tant qu'organisme consultatif pour aider ses affiliés dans leurs rapports avec l'activité syndicale et pour formuler une politique générale de l'emploi. La référence à la Fédération est quelquefois une bonne tactique retardatrice pour des employeurs isolés devant la pression des syndicats, bien que la Fédération elle-même n'ait pas de mandat pour conclure des accords collectifs. Cependant la Fédération encourage la formation d'associations industrielles entre des groupes comme les Propriétaires de Plantations et les Propriétaires de Garages, dans le but de conclure des accords collectifs avec les syndicats. La tendance semble aller vers une reconnaissance formelle et plus

détaillée du rôle assigné aux syndicats. Au début les accords étaient conçus sur le modèle britannique d'accords tacites, basés sur des principes non écrits acceptés de part et d'autre. Mais à présent les syndicats soumettent non pas un cahier de revendications à discuter, mais un projet de convention très exhaustif du type Nord-Américain, mettant en forme des conditions de travail et des procédures de négociation très explicitement déterminées.

Comme pour le TUC, la principale cause de faiblesse de la Fédération est son impuissance à discipliner ses membres. Cela est dû à une différence fondamentale entre les employeurs Européens et Asiatiques dans la manière de voir et l'expérience. Les Européens (et leurs imitateurs, les Asiatiques les plus modernes) ont importé des techniques et des pratiques basées sur une longue expérience dans les rapports avec la main d'œuvre organisée et militante. Nombre de ces techniques ne tiennent pas compte des particularités de la psychologie de l'Africain salarié, mais du moins cette façon de voir réaliste offre un schéma bien défini des relations du travail. Par contraste, le petit employeur Asiatique doit son succès au sens des affaires plutôt qu'à son aptitude à la direction. Sa politique du personnel prend souvent l'aspect d'un népotisme bienveillant, et il est profondément méfiant de ses concurrents. La conception d'accords entre employeurs, en vue de définir une politique commune dans la même branche d'activité, est étrangère à cette forme de pensée. Toutefois on peut espérer que la force croissante de la Fédération tendra à imposer un point de vue uniforme à ses affiliés et contribuera à la stabilité des relations professionnelles.

Enfin se pose la question capitale des relations entre le syndicalisme et la politique. Dans de nombreux pays africains, le mouvement syndical s'est identifié avec la résistance générale nationaliste à l'exploitation impérialiste du gouvernement et des capitalistes. Après l'indépendance, les nationalistes deviennent le gouvernement et courtisent les capitalistes. Une grève n'est plus l'expression légitime des aspirations nationalistes, mais une trahison vis à vis de l'économie du pays. Souvent on édicte des lois qui réduisent effectivement les syndicats au rôle d'auxiliaires du parti nationaliste.

En Ouganda, ce thème général souffre de significatives variations. Les syndicats ne se sont jamais identifiés étroitement au nationalisme, pour plusieurs raisons. Le nombre et l'influence des étrangers dans la main d'œuvre ont déjà été soulignés. Ce groupe, très raisonnablement, a marqué moins d'intérêt pour la politique locale. Egalement, le riche royaume central de Buganda pose des problèmes spéciaux. La prépondérance d'un fort noyau protestant a fermé à de nombreux Bagandas catholiques l'accès à la politique. Etant passé de la politique au commerce, ce groupe trouve dans le syndicalisme un débouché qui lui est spécialement refusé en politique. Enfin, le nationalisme Ougandais n'en étant qu'au stade de sa formation, l'indépendance n'a pas été acquise par un parti de mobilisation des masses. Dans une situation de partis d'élite rivaux, les syndicats auraient pu demeurer à l'écart de la politique sans ressentir l'absolue nécessité de participer à une mobilisation générale.

Depuis l'indépendance, la situation a rapidement évolué. Les syndicats furent lents à ajuster leurs idées à la naissance d'une solide autorité centrale. Un mouvement étendu de grèves frôla la crise. Des conseils de modération prévalurent enfin et la solution totalitaire fut rejetée, ou tout au moins différée. Maintenant que le TUC semble s'être éveillé aux réalités du pouvoir dans cette situation, il semble que l'Ouganda va copier vraisemblablement la recette qui a

réussi à M'boya au Kenya. Au Kenya, et bientôt en Ouganda, une charte du travail tripartite cherche à trouver un moyen terme entre l'autonomie et l'irresponsabilité. Le gouvernement intervient dans les relations du travail comme garant d'un ensemble de principes de négociation acceptés et entérinés par les travailleurs et les employeurs.

En dernier ressort, bien entendu, cette charte n'est qu'un " chiffon de papier " si elle n'a pas pour assise la bonne volonté réciproque, mais c'est une alternative intéressante en ce sens qu'elle laisse aux deux parties une grande marge d'autonomie. Si les syndicats rejetaient la charte en l'ignorant, il ne fait pas de doute que des mesures gouvernementales plus radicales pourraient et devraient suivre. Il y a une limite à la tolérance de tout nouvel état voué à une croissance économique rapide. Déjà, au sein de l'UPC, se manifeste une forte tendance en faveur de l'absorption des syndicats sous son autorité. A un certain moment, l'UFL, si informe qu'il ait été, paraît avoir été considéré comme un successeur possible de l'actuel TUC et avoir bénéficié de l'appui du Gouvernement. Pour le moment, toutefois, persiste le schéma du " syndicalisme libre ".

Un syndicat constitue un moyen de communication valable dans les deux sens : il endigue le mécontentement dans des institutions. Les employeurs les plus importants en Ouganda apprécient le syndicat libre, car il met en relief les dirigeants à l'occasion d'un conflit. Les Mines de Kilembé, par exemple, n'ont pu venir à bout d'un grave conflit, en 1960, uniquement parce que les dirigeants sont délibérément restés dans l'ombre. Permettre une direction totalement politique des syndicats peut être aussi maladroit que favoriser un syndicat marron d'entreprise. Dans les deux cas, les directives d'en haut risquent d'étouffer le moyen de communication vers le haut. Ceci annihile le but essentiel du syndicat : agir comme une soupe de sûreté dans le monde du travail.

## LE PROBLEME DE LA SOUS-ADMINISTRATION DANS LES PAYS D'AFRIQUE NOIRE INDEPENDANTE <sup>1</sup>

par EMMANUEL DE BETHUNE  
Professeur à l'Université de Lovanium  
et ANTOINE WEMBI  
Assistant de Recherches à l'I.R.E.S.

*"Africaniser au rabais, en plaçant des fonctionnaires incompetents à des postes qui requièrent une technicité éprouvée, c'est revenir en arrière, c'est introduire l'anarchie, le gaspillage et l'inefficacité dans les services de l'Etat, c'est nous priver des moyens d'un Etat moderne." (L. Sedar Senghor : Nation et voie Africaine du socialisme ; Paris 1961, p. 130.)*

Le problème de la sous-administration dans les pays en voie de développement est extrêmement vaste, on pourrait même dire qu'il est indéterminé dans ses aspects.

C'est pourquoi, loin de vouloir étudier le problème dans sa totalité, nous nous arrêtons seulement aux aspects les plus saillants.

Cette analyse, bien que limitée à l'aspect administratif, n'a pas non plus pour but d'esquisser une théorie générale de la sous-administration ; il est en effet impossible d'analyser de façon définitive la nature du phénomène de la sous-administration et d'en décrire exactement le mécanisme, du fait qu'il n'est pas encore fixé. Il est toutefois indispensable de l'analyser, même de façon très approximative, pour dégager dès maintenant quelques orientations susceptibles d'aider à synchroniser les recherches.

Cette étude n'a pas d'autre ambition que de tracer en pointillé le contour de la notion de sous-administration en Afrique noire indépendante.

### I. ESSAI DE DETERMINATION DES CAUSES DE LA SOUS-ADMINISTRATION DANS LES PAYS D'AFRIQUE NOIRE INDEPENDANTE

Comme le fait remarquer G. Balandier " dans les pays en cours de modernisation, les déficiences en matière de ' leaders ' et de ' cadres ' ne se sont manifestées qu' à une date récente ". <sup>2</sup>

Cette découverte récente s'explique aisément : en effet, durant toute la période coloniale, l'accès aux hauts postes des carrières administratives avait été interdit aux élites locales.

Une seule exception toutefois : la Grande-Bretagne, pour ses colonies de l'Ouest Africain. C'est ainsi qu'au Nigéria on comptait déjà, en 1947, 182 postes occupés par des Nigériens dans le " senior civil service " ; en 1957, ce chiffre devait

<sup>1</sup> Cet article a été publié dans le N° 2 des Cahiers Economiques et Sociaux de l'Université de Lovanium, et est reproduit avec la gracieuse autorisation de l'éditeur du périodique.

<sup>2</sup> G. Balandier : Le problème des cadres dans les pays en cours de développement ; analyse sociologique, INDICE, Problèmes des cadres dans les pays tropicaux et subtropicaux, Bruxelles, 1961, p. 595.



s'élever à 937.<sup>1</sup> Dès 1948 une commission chargée du problème de l'Africanisation des cadres au Nigéria déposa un rapport proposant que seuls les Nigériens seraient recrutés pour les services de l'Etat ; des étrangers auraient toutefois encore accès à certaines fonctions pour autant qu'aucun Nigérien qualifié ne puisse les remplir.<sup>2</sup> Ce même rapport ajoutait d'ailleurs que, non seulement l'africanisation était nécessaire pour permettre aux Nigériens de prendre une part plus active dans leurs propres affaires, mais que c'était là un moyen devant permettre une progression plus rapide du Nigéria vers son émancipation.<sup>3</sup>

La France, par contre, tout comme la Belgique, ne devait entamer le processus d'africanisation que bien plus tardivement. C'est ainsi qu'en 1953, aucun Africain n'occupait encore un poste de secrétaire d'administration, de greffier, ou de commissaire de police en Afrique Equatoriale Française, <sup>4</sup> et ceci bien que la France ait inscrit dans le préambule de sa constitution de 1946 que, " fidèle à sa mission traditionnelle," elle entendait " conduire les peuples dont elle a pris charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ".

Le trait dominant du régime crée en 1946 devait toutefois rester " l'assujettissement des territoires d'Outre-Mer à la Métropole " <sup>5</sup> ; le pouvoir de décision, dans tous les domaines, demeurerait " le monopole des organes purement métropolitains ou à prédominance métropolitaine. <sup>6</sup> L'accès des postes supérieurs restait difficile aux élites locales, aussi n'était-il pas rare de les voir préférer un poste métropolitain qui corresponde à leur qualification. " <sup>7</sup>

Il a fallu attendre l'éveil du nationalisme pour que le gouvernement et le parlement français sortent de leur politique d'immobilisme et instaurent une nouvelle politique coloniale avec la loi-cadre du 23 juin 1956. Comme le dit explicitement l'exposé des motifs de cette loi, " il ne faut pas se laisser devancer et dominer par les événements pour ensuite céder aux revendications lorsqu'elles s'expriment sous une forme violente ; il importe de prendre en temps utile les dispositions qui permettent d'éviter les conflits graves. " <sup>8</sup>

L'objectif fondamental poursuivi par la loi-cadre était " d'instaurer une décentralisation politique au profit d'organes locaux démocratiquement désignés, certains services demeurant seuls, comme par le passé, entre les mains des représentants locaux du pouvoir central " <sup>9</sup>.

Sur le plan de la fonction publique, le décret du 3 décembre 1956, pris en vertu des pouvoirs accordés au gouvernement par la loi-cadre, devait faciliter " l'accès des fonctionnaires autochtones à tous les échelons de la hiérarchie ", tandis que devait être instituée " une réglementation de la fonction publique Outre-Mer en ce qui concerne les cadres territoriaux autonomes " <sup>10</sup>.

<sup>1</sup> H. et M. Smythe : *The New Nigerian Elite*. Stanford, 1960, p. 67.

<sup>2</sup> J. S. Colman : *Nigerian Background to Nationalism*, Berkeley, 1958, p. 313.

<sup>3</sup> J. S. Colman : *Ibid.*, p. 312.

<sup>4</sup> Le problème de l'africanisation des cadres en A.E.F. dans *Chroniques d'Outre-Mer*, 1956, n° 25, p. 15.

<sup>5</sup> P. F. Gonidec : L'évolution des territoires d'outre-mer depuis 1946 dans *Revue Juridique et politique de l'Union Française*, 1957, p. 431.

<sup>6</sup> P. F. Gonidec : *Ibid.*, p. 431.

<sup>7</sup> F. Borella : *L'évolution politique et juridique de l'Union Française depuis 1946*, Paris, 1958, p. 178.

<sup>8</sup> Exposé des motifs de la loi du 23.6.1956, cité par *Annales Africaines*, 1957, p. 97.

<sup>9</sup> J. Soubeyrel : Nature juridique et constitutionnalité des actes pris en exécution de la loi-cadre du 23 juin 1956, dans *Recueil Penant*, Paris, 1958, Doctrine p. 115.

<sup>10</sup> Rapport des décrets 56-1227 et 56-1228 du 3.12.58, dans *Recueil Penant*.

Ces premières mesures d'africanisation devaient toutefois être jugées comme insuffisantes par l'Assemblée Nationale <sup>1</sup>; un second décret, daté du 4 avril 1957, réservait dans les services de l'Etat des Territoires d'Outre-Mer 66% au moins des places disponibles aux fonctionnaires originaires de ces territoires et y résidant depuis 10 ans.<sup>2</sup>

L'évolution ne devait cependant pas s'arrêter à ces premières modifications : un décret du 29 octobre 1958 supprima tout recrutement de fonctionnaires non originaires des territoires, à l'exception toutefois des gouverneurs généraux, des gouverneurs, ainsi que de certains cadres spéciaux tels que ceux de l'enseignement et le personnel de trésorerie.<sup>3</sup>

Dans la République du Congo (Léopoldville), il fallut encore attendre plus longtemps avant de voir entamer l'africanisation ; le statut permettant aux autochtones d'accéder aux cadres supérieurs de l'administration ne fut promulgué que le 13 janvier 1959, soit 18 mois avant l'accession du Congo à son indépendance.

Le retard apporté par la majorité des pays colonisateurs à une africanisation rationnelle des cadres est certainement la raison principale de la sous-administration telle qu'on la retrouve actuellement dans la plupart des pays africains ayant accédé à leur indépendance. Ce n'est toutefois pas la seule.

Le manque de formation donnée aux autochtones semble être encore plus important, car l'absence d'une élite intellectuelle suffisante a permis, d'une façon, la non-africanisation des cadres de l'administration.

Les pays colonisateurs, avec leurs concepts occidentaux de la fonction publique, exigeaient pour accéder aux postes de direction une formation universitaire ; or ces mêmes pays colonisateurs n'ont fait qu'un effort bien tardif pour permettre aux Africains d'accéder à ces études.

Sans vouloir parler de la Belgique, qui au moment où le Congo devenait indépendant n'avait pas encore quatre universitaires congolais dans son administration coloniale, la France et même la Grande-Bretagne ne pouvaient prétendre avoir résolu ce problème pour leurs colonies d'Afrique.

Si l'on excepte le Sénégal et la Côte d'Ivoire, la France ne semblait pas avoir, en 1954, encore fortement progressé dans la formation des universitaires africains. C'est ainsi que, pour toute l'A.E.F. et le Cameroun, on comptait 156 universitaires boursiers en 1954.<sup>4</sup>

La difficulté d'accès aux fonctions supérieures, le manque de formation ou la rareté des élites locales devaient avoir pour conséquence que les nouveaux cadres autochtones, une fois l'indépendance acquise, allaient reprendre pour eux le prestige purement formel de l'ancienne administration coloniale. Tout le système administratif du nouveau pays était vicié à la base, le fonctionnaire nouvellement promu voulant tout d'abord effacer les traces extérieures du colonialisme avant de s'occuper des besoins réels de la nation.

Par ailleurs, une autre raison de la sous-administration se retrouve dans les structures mêmes de l'administration coloniale. Cette administration, conçue par

<sup>1</sup> L'Assemblée Nationale s'était réservé la possibilité d'examiner les décrets pris en vertu de la loi-cadre. Il était prévu que ceux-ci n'entraient en vigueur que s'ils n'étaient pas modifiés ou rejetés par le Parlement, ou éventuellement tels que le Parlement les aurait adoptés.

<sup>2</sup> Art. 1a et 1b du décret 57.480 du 4 avril 1957.

<sup>3</sup> Ordonnance 58-1036 du 29 octobre 1958.

<sup>4</sup> R. Bastide : Les Etudiants Africains en France, dans *Bulletin International des Sciences Sociales*, 1956, p. 496.

les Européens, copiée généralement des structures administratives métropolitaines, n'a jamais été adaptée aux exigences locales.

Les métropoles ont toujours essayé, dès l'avènement de leur auto-mandat civilisateur, d'implanter dans leurs colonies une infrastructure administrative complémentaire à la leur, d'où l'ingérence du facteur administratif métropolitain dans l'administration de la colonie. L'assimilation des institutions métropolitaines par les colonisés est en rapport direct avec le degré plus ou moins poussé de l'ingérence de ces facteurs.

L'ancien colonisé a d'ailleurs tendance à reprendre à son compte des structures administratives coloniales.

Plusieurs raisons l'incitent à agir ainsi : tout d'abord, vouloir rompre avec les structures existantes provoquerait un déséquilibre grave dans les structures administratives de son pays ; ensuite l'organisation implantée par le colonisateur étant fort complexe, le nouveau fonctionnaire n'est généralement pas à même de la modifier ; enfin l'ancien colonisé, devenu agent de l'État, retrouve dans ses nouvelles fonctions des avantages matériels personnels qui ne sont certes pas négligeables.

Le maintien des structures administratives coloniales accentuera nécessairement la sous-administration. Une administration occidentale est nécessairement lourde et suppose des cadres suffisamment formés ; vouloir reprendre telles quelles ces structures est une utopie d'autant plus grande qu'elle n'est pas adaptée aux pays en voie de développement.

L'erreur fondamentale des pays colonisateurs a toujours été de ne pas se mettre au niveau des pays colonisés ; en reprenant les mêmes structures, l'ancien colonisé commet la même erreur, mais celle-ci est d'autant plus lourde qu'il ne peut plus, sans de grands efforts, trouver les cadres compétents en nombre suffisant pour maintenir ce genre d'administration.

## **2. LES SYMPTOMES DE LA SOUS-ADMINISTRATION SUR LE PLAN DES STRUCTURES**

“ L'édifice administratif de la plupart des pays sous-développés du monde actuel a le défaut d'être à la fois compliqué, déséquilibré et instable.” <sup>1</sup>

L'Afrique indépendante n'a pas échappé à cette loi de la complexité des structures administratives, du fait qu'elle a connu tout à tour le règne des chefs traditionnels locaux, les conquérants voisins et les puissances coloniales d'Europe.

“ L'Afrique est une entité géographique et humaine. A un moment donné séparée du reste du monde, elle a connu une évolution verticale, c'est à dire une évolution limitée aux seules nécessités de sa simple existence. Puis il y a eu, au cours de cette évolution, l'intervention d'étrangers dans la vie de notre continent. En effet, des hommes d'autres pays, des compagnies étrangères ont pu prendre pied en Afrique et, par leurs activités diverses, influencer le cours évolutif de la société africaine.... Les conquérants, considérant le manque de moyens techniques et l'impossibilité de l'Afrique de faire victorieusement front à leur action armée, ont utilisé la force brutale de la conquête pour s'emparer de l'Afrique au profit de la France, de la Belgique, du Portugal.” <sup>2</sup>

Le déséquilibre ainsi créé se manifeste de bien des façons ; on le retrouve principalement dans la prépondérance accordée par les nombreux dirigeants aux

<sup>1</sup> F. Gazier : Les problèmes spécifiques de l'administration publique en pays sous-développés. *Civilisations*, 1961, p. 147.

<sup>2</sup> Sékou Touré : Etude analytique de l'action révolutionnaire du PDG-RDA, dans “*L'action politique du parti démocratique de Guinée pour l'émancipation africaine*”, 1959, p. 298.

services de prestige tels que la politique et la diplomatie, aux services de la sécurité de l'Etat, telles que l'armée, la police et la sûreté; et cela au détriment des administrations à caractère social ou économique.

Après cette description générale des structures administratives en Afrique indépendante, voyons maintenant comment leur complexité se manifeste dans la vie administrative elle-même.

L'évolution et la transformation du Commonwealth et de la Communauté Française ont amené, en peu de temps, de nombreux pays africains à accéder à leur indépendance. Un changement aussi rapide ne devait pas seulement affecter les relations entre les métropoles et leurs anciennes colonies, mais également la mise en place des nouvelles institutions créées en l'espace de quelques mois du fait de la naissance d'un Etat.

Dans ces territoires récemment encore non-autonomes, et dès lors soumis à l'emprise politique d'une métropole européenne, des institutions politiques modernes, inspirées des modèles empruntés à des pays ayant un niveau de développement plus élevé, semblent vouloir l'emporter.

Sans préjuger de l'avenir, nous pouvons affirmer que l'importation en Afrique noire des institutions politiques occidentales est une erreur.

Sans doute, ces institutions sont-elles en train de s'éloigner de leurs modèles, du fait des transformations inévitables que celles-ci subissent au contact des réalités africaines, mais, initialement, la législation, qu'elle soit politique ou administrative, était une copie servile de la législation métropolitaine. Pour s'en convaincre, il suffit de faire la comparaison entre la Constitution Française du 4 octobre 1958 et celles des différents Etats Africains d'expression française.

Non seulement on trouve dans le préambule de ces différentes constitutions un même attachement du peuple aux principes de la démocratie et des Droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, mais également le texte même de ces Constitutions n'est en grande partie qu'une copie fidèle de la Constitution Française.

C'est ainsi que la République du Tchad, tout comme celle du Congo (Brazzaville)\*, affirme dans l'article 2 de sa constitution qu'elle est "une et indivisible, laïque, démocratique et sociale".<sup>1,2</sup>

Dès lors on peut affirmer que les institutions en vigueur avant l'indépendance ne connurent guère de modifications, tandis qu'on créa les nouvelles institutions nécessaires à la naissance d'un Etat. Ce peu de changement peut s'expliquer par le fait que, pendant toute la période coloniale, ces territoires connurent une infrastructure politico-administrative complémentaire à celle des métropoles occidentales; sans courir le danger d'un déséquilibre grave, elles ne pouvaient donc provoquer une rupture brutale avec les structures préexistantes. Même en Guinée, "l'Indépendance héritait des institutions introduites par la loi-cadre; partout les Assemblées Territoriales se proclamèrent Constituantes, les Conseils de Gouvernement s'érigèrent en Gouvernements autonomes."<sup>3</sup>

\*Note de l'éditeur: modifié dans la Constitution de la Seconde République, adoptée le 8.12.63, à la suite de la révolution d'août.

<sup>1</sup> *Journal Officiel de la République du Tchad*, 1960, p. 571. Cette constitution vient toutefois d'être remplacée par une nouvelle constitution du 16 avril 1962. *Journal Officiel de la République du Tchad*, 1962, pp. 341 et svt.

<sup>2</sup> L'article 2 de la constitution Française de 1958 dit textuellement: "La France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale."

<sup>3</sup> L. J. Quermonne: Les nouvelles institutions politiques des Etats Africains d'expression française, *Civilisation*, p. 173.

A côté de cette vision, valable en soi, un autre motif semble avoir joué un rôle tout aussi important : la répugnance des dirigeants politiques de faire table rase du passé pour créer des institutions nouvelles reflétant les spécificités vraiment nationales.

Quant au déséquilibre institutionnel entre les institutions de prestige et les administrations à caractère économique ou social, l'hypothèse selon laquelle il découlerait d'une conception traditionnelle, commune à toutes les populations Africaines, qui identifie le pouvoir au prestige, est un point de vue qui mérite d'être retenu.<sup>1</sup>

Cette conception entraîne une implication importante, le devoir moral des dépositaires du pouvoir politique d'aggrandir leur propre prestige et celui des nations qu'ils représentent. Le comportement politique des dirigeants africains semble d'ailleurs épouser cette ligne de conduite.

Parmi les préoccupations primordiales des jeunes Etats Africains, une des plus importantes, sur le plan externe, est en effet de se faire connaître et de se faire accepter dans le " Club des Nations ". Partout en Afrique Noire Indépendante, la demande d'être accepté comme membre de l'ONU est le premier acte des gouvernements.

Cette entrée à l'ONU va de pair avec la mise en branle de toutes les institutions et entreprises nationales qui mettent le pays en rapport avec l'extérieur, notamment la création des ambassades, l'ouverture des lignes aériennes internationales plus symboliques qu'effectives, <sup>2</sup> la création des compagnies maritimes battant pavillon national.

Tout ceci montre comment les Etats Africains attachent de l'importance aux fonctions de prestige plutôt qu'aux besoins réels des populations qu'ils ont à administrer.

Sur le plan interne, la préoccupation primordiale semble être d'asseoir le pouvoir de façon stable et ceci donne à certains secteurs un caractère privilégié, que ce soit le regroupement des partis politiques, le maintien de l'ordre ou la mise en place de cadres africains favorables à la politique du gouvernement au pouvoir. Les dirigeants politiques Africains sont très conscients de la fragilité de leurs pouvoirs ; ils savent que la démocratie en Afrique est un cadeau présenté par l'Occident sur un plat en terre.

Le parti unique a été jusqu'ici considéré comme le remède le plus efficace au mal. Le nombre des Etats qui y ont recouru, ou qui sont en voie de le faire, milite suffisamment en faveur de son efficacité ou de sa nécessité. Qu'il s'agisse de la liquidation systématique et impitoyable de l'opposition, de l'adhésion pacifique de la minorité par la persuasion ou de coups d'état militaires, l'objectif est le même à travers la diversité des moyens : la constitution d'un parti unique.

Le maintien de l'ordre semble être à l'origine de la création des partis uniques : le Gouvernement ne peut garder son emprise sur le pays qu'en renforçant la sécurité. C'est ainsi que, pour l'année 1959, première année d'autonomie, il n'y a pas eu moins de 65 lois, ordonnances, arrêtés ou décisions renforçant le maintien de l'ordre, la sécurité ou l'organisation de l'interdiction de séjour dans les anciens territoires d'A.O.F.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> L. de Heush : Autorité et prestige dans la société Tetela, dans *Zaire*, 1954, p. 101 et svt.

<sup>2</sup> La République du Tchad possède une flotte civile constituée de trois unités seulement, *Bulletin de l'Afrique Noire*, 1961, p. 4191.

<sup>3</sup> Source : *Annales Africaines*, 1960, p. 373 et suivantes ; Le Cameroun et le Togo sont inclus dans cette liste.

Si la création d'un parti unique, ou le renforcement de la sécurité, permet aux dirigeants politiques de se maintenir au pouvoir et même de trouver un début de solution au problème de l'africanisation politique, il n'en reste pas moins vrai que les structures administratives, et plus spécialement la question du personnel administratif, détermineront l'évolution future de ces pays.

### 3. LES SYMPTOMES DE LA SOUS-ADMINISTRATION SUR LE PLAN DU PERSONNEL

" Il est banal de rappeler que toute entreprise vaut ce que valent les hommes qui la composent, et qu'à la base de toute organisation administrative, il y a le problème du personnel." <sup>1</sup>

Tout pays engagé dans la voie du développement, et soucieux de son équipement administratif, doit non seulement s'assurer le concours d'un personnel suffisant en nombre et qualité, mais également aménager l'ensemble des rapports entre les agents et leurs tâches en vue de constituer une fonction publique moderne et efficace. Or, qu'il s'agisse du nombre ou de la qualité des agents, on retrouve aujourd'hui un peu partout en Afrique Noire indépendante, les mêmes faiblesses, révélatrices de l'état de sous-administration.

Le départ de la puissance coloniale et de ses agents provoqua une désorganisation des services administratifs et donna naissance à des administrations souvent montées de toutes pièces, où l'on a cherché à " pallier l'incompétence et le manque de productivité par le foisonnement des bonnes volontés ".<sup>2</sup> Le phénomène le plus général que l'on retrouve dans les pays en voie de développement est donc celui du vide administratif qu'il faut combler d'urgence avec des moyens limités et impropres.

Dans ces pays d'Afrique Centrale, où aucune Université n'est encore cinquantenaire, les jeunes diplômés universitaires sont les meilleurs éléments que l'on puisse trouver pour constituer un quadrillage politique et administratif autochtone, capable de prendre la relève dans les délais les plus brefs. L'appel à cette élite semble normal ; le contraire aurait étonné.

Or cet appel, si pressant au début, se fait de plus en plus rare pour les hauts postes administratifs. C'est ainsi que dans la république du Congo-Léopoldville, l'ordonnance portant des mesures transitoires pour la nomination des agents à certains emplois vacants dans les cadres supérieurs de l'administration publique, impose des conditions tendant à empêcher l'accession des universitaires congolais au poste de Secrétaire Général.<sup>3</sup>

A travers les diversités de circonstances, ce qui est vrai au Congo-Léopoldville l'est également ailleurs. Comme le fait remarquer P. F. Gonidec,<sup>4</sup> les étudiants sont d'autant plus portés aux solutions radicales " que les postes de commande sont détenus par leurs aînés. D'où le sentiment qu'un certain barrage est dressé contre eux ".

Comment expliquer cette attitude des dirigeants politiques vis à vis de leur élite intellectuelle ? Ayant eu leur formation principalement dans des universités

<sup>1</sup> F. Gazier : Op. cit., p. 147.

<sup>2</sup> J. Cheverny : *Eloge du colonialisme*, Paris, 1961, p. 36.

<sup>3</sup> L'article 1,5° de l'ordonnance n° 51 du 17 juillet 1961 prévoit qu'il faut avoir eu un signalement " très bon " pendant trois ans consécutifs avant le 30 juin 1960 (*Moniteur Congolais*, 1961, p. 354). Aucun étudiant congolais ne pouvait satisfaire à cette condition de durée consécutive, étant donné que les premiers diplômés ne sortirent qu'en juillet 1958.

<sup>4</sup> P. F. Gonidec : *Droit d'Outre-Mer*, tome 11, p. 427.

européennes, les universitaires africains sont considérés comme intellectuellement colonisés et dépersonnalisés, "dépersonnalisation dont personne ne saurait les rendre responsables car c'est à ce prix que le régime colonial enseignait les connaissances universelles, qui leur permettaient d'être ingénieur, médecin, architecte ou comptable."<sup>1</sup> Par sa formation, l'étudiant Africain s'éloigne largement de l'homme moyen, familiarisé à la logique et à la pensée occidentale, il ne se sent à l'aise que dans les rouages institutionnels tels que ceux-ci ont été empruntés à l'Occident. Il aura même une tendance à remplacer les timides transpositions de ses aînés par des copies parfaites des modèles occidentaux dont il est inutile d'insister sur leur inapplicabilité en milieu africain. A titre d'indication, le décret-loi<sup>2</sup> sur le contrat de louage de service élaboré au Congo-Léopoldville par les commissaires généraux<sup>3</sup> est un chef d'œuvre de législation sociale, dont l'application s'est avérée toutefois fort difficile.

C'est pourquoi, en accord avec Sékou Touré, l'on peut affirmer que "la décolonisation au niveau de l'individu doit s'opérer plus profondément pour ceux qui ont été formés par le régime colonial".<sup>4</sup>

Ainsi les pays africains indépendants, après avoir perdu les techniciens coloniaux, sont en train de perdre leurs élites autochtones en les cantonnant dans des fonctions de prestige ou dans les postes inférieurs de l'administration, sous le contrôle de secrétaires-généraux et de directeurs n'ayant pour compétence que leur appartenance aux partis politiques et le fait de ne pas avoir été dépersonnalisés par une formation coloniale.

Aucun des deux phénomènes qui viennent d'être cités, qu'il s'agisse de la mauvaise utilisation de l'élite intellectuelle ou de la gestion de l'administration par des fonctionnaires manquant de technicité, n'est en faveur du redressement de la situation administrative. Seule une saine collaboration entre les dirigeants politiques et l'élite intellectuelle permettra aux fonctionnaires de "se libérer intellectuellement du complexe de colonisés"<sup>5</sup> et aux structures administratives de devenir réellement africaines.

Le cumul de plusieurs postes par un même titulaire est aussi une des caractéristiques de pays sous-administrés.

L'hypothèse selon laquelle le cumul s'expliquerait par le manque d'un personnel autochtone en nombre suffisant est à exclure; les faits montrent, en effet, que dans la plupart des pays d'Afrique Noire ayant récemment accédé à leur indépendance, les dirigeants politiques se sont préoccupés de résoudre le problème de la sous-administration beaucoup plus sous son aspect quantitatif que qualitatif.

Une des raisons expliquant partiellement ce cumul est le désir des hommes politiques d'assurer leurs arrières. C'est ainsi qu'en A.O.F. on a pu constater que, dans les assemblées territoriales, les agents de l'Etat représentaient environ 50% des élus pour l'ensemble de ces territoires.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Sékou-Touré : *L'Elite Africaine dans le combat politique. L'action politique du parti démocratique de Guinée pour l'émancipation africaine*, 1959, p. 247.

<sup>2</sup> Décret-loi de février 1961 sur le contrat de louage de services, *Moniteur Congolais*, 1961, p. 71 et svt.

<sup>3</sup> Equipe gouvernementale constituée principalement par des jeunes universitaires au Congo-Léopoldville entre septembre 1960 et janvier 1961.

<sup>4</sup> Sékou Touré : *Ibid.*, p. 247.

<sup>5</sup> Sékou Touré : *Ibid.*, p. 256.

<sup>6</sup> Voici, à titre d'indication, le pourcentage des élus fonctionnaires par territoire : Sénégal, 51,6% ; Côte d'Ivoire, 48,3% ; Soudan, 52,8% ; Guinée, 56,6% ; Dahomey, 51,6% ; Haute-Volta, 44,2% ; Niger, 46,6% ; Mauritanie, 54%.

Par ailleurs, la faiblesse numérique de l'élite explique également que les fonctions dirigeantes se trouvent réparties entre un petit nombre d'individus. Il n'est pas rare de rencontrer un chef de cabinet qui est en même temps fonctionnaire et administrateur de plusieurs sociétés.

Une dernière raison semble avoir influencé ce cumul : le désir des autochtones de se substituer à l'ancienne administration coloniale, toute puissante en son temps : " ceci pour abolir les ombres encombrantes des agents coloniaux, il fallait non seulement envahir leurs bureaux, mais occuper leurs villas et revêtir leurs uniformes." <sup>1</sup>

Etre fonctionnaire semble donc l'essentiel, les autres fonctions ne sont que l'accessoire. On retrouve d'ailleurs, dans les législations de certains pays, un encouragement à ce phénomène. Le statut général des fonctionnaires de la République du Congo-Brazzaville prévoit, dans son art. 61, que les fonctionnaires exerçant un mandat parlementaire bénéficient des dérogations aux règles sur le recrutement.<sup>2</sup>

Tout ceci n'est certes pas fait pour améliorer les structures administratives des pays en voie de développement, car, comme le fait remarquer P. F. Goniédec, ceci provoque " une imbrication étroite de la fonction publique et de la politique " <sup>3</sup> au détriment bien entendu de la première.

#### 4. CONCLUSIONS

Il n'est pas superflu, après ce tour d'horizon sur la sous-administration en Afrique Noire indépendante, de faire le point de la situation.

Les premiers résultats fort encourageants sont là. Dans l'espace de cinq ans environ, presque tous les territoires d'Afrique noire, à l'exception des territoires soumis à la gestion portugaise, ont accédé ou sont sur le point d'accéder à l'indépendance politique. Quand on demande aux leaders Africains les mobiles qui leur font préférer l'indépendance à la colonisation, même adoucie, les réponses qu'ils donnent vont toutes dans le même sens : " Entre la civilisation et la colonisation la distance est infinie." <sup>4</sup>

Il est vrai que, pour les Africains témoins du régime colonial, la colonisation est certes la façon la moins bonne d'établir un contact entre les peuples, celle-ci n'étant pas seulement une domination politique comme les apparences le laissent croire, mais également une domination sociale et culturelle.

L'indépendance politique ne résout cependant pas tous les problèmes ; au contraire, elle en crée de nouveaux et, loin d'assurer l'élévation du niveau de vie des populations, les contraint souvent à une austérité involontaire.

Le départ de la puissance coloniale et de ses agents provoque une désorganisation des services publics qui ne profite à personne. Leur remplacement par des cadres nationaux, en vue de reconstituer la fonction publique efficace et puissante de jadis, apparaît comme une entreprise utopique à court terme.

Les pays africains voient sur leurs territoires des institutions empruntées à l'expérience constitutionnelle de l'Occident, transposées comme telles sans muta-

<sup>1</sup> J. Cheverny : op. p. 38.

<sup>2</sup> Loi 15-62 du 3 février 1962, *Journal Officiel de la République du Congo, Brazzaville*, 1962, p. 231.

<sup>3</sup> P. F. Goniédec : *Droit d'Outre-Mer*, Paris, 1960, Tome II, p. 426.

<sup>4</sup> A. Césaire : *Discours sur le colonialisme*, Paris, 1955, p. 10.



tions préalables. Par ailleurs les Africains qui assurent le fonctionnement de ces nouvelles institutions restent, les uns en marge de celles-ci, les autres en marge du milieu africain.

Tel est le bilan de la situation ; il est essentiellement négatif, l'analyse ayant été intentionnellement faite d'un point de vue statique ; ce serait toutefois une lourde erreur que de voir les choses uniquement sous cet angle-là.

Il est évident que les emprunts faits sur le plan des structures législatives et sociales à l'Occident soit avant la période coloniale, soit immédiatement après l'accession à l'indépendance, ne sont que des palliatifs transitoires.

Il serait donc inexact de s'arrêter à ces premières constatations pour en tirer des conclusions valables. Toutefois il a fallu partir de là pour entrevoir la voie que l'Afrique allait suivre dans l'avenir.

Après avoir montré que l'Afrique est dans une fausse position par rapport à elle-même, il sera possible, compte tenu des erreurs de ces premières années, de poser les premiers jalons d'une réforme typiquement africaine.

Sur le plan des principes, le préalable au succès de toute organisation d'un pays africain a été clairement indiqué par le Président Sékou Touré lorsque, s'adressant aux membres du Congrès des Hommes de Culture Noire, il déclarait : " L'Afrique est essentiellement communautaire et beaucoup de peuples peuvent l'envier. C'est aussi à cause de ces qualités humaines qu'un être ne peut, en Afrique, concevoir l'organisation de la vie en dehors de celle de la société familiale, villageoise ou clanique. La voie des peuples africains est sans visage, sans nom, sans un son individualiste." <sup>1</sup>

Sur le plan des structures, qu'elles soient politiques, administratives ou sociales, ceci a une implication importante : les structures doivent devenir communautaires et émaner d'une source proprement africaine, comme le dit d'ailleurs le Président Youlou : " Nous sommes nés...d'une Afrique nouvelle, et dans un temps où le continent noir secouait une torpeur séculaire. Par nos ancêtres nous plongeons dans ce qui fut et ce qui demeure notre civilisation propre, dont les données subsistent au plus profond de nous-mêmes." <sup>2</sup>

Des structures ainsi conçues ne surprendront pas l'Afrique. Sans doute, les obstacles que le législateur pourrait rencontrer dans ce domaine paraissent infranchissables ; toutefois une solution adoptée dans ce sens ferait participer plus consciemment de nombreux Africains à la vie des institutions nationales.

Ce législateur doit être un autochtone ayant une conscience aigüe des valeurs africaines, car la personnalité de l'Afrique ne saurait être valablement reconstituée par l'entremise de volontés ou de forces extérieures.

<sup>1</sup> Sékou Touré : *L'Elite Africaine dans le combat politique*, dans *L'action politique*, P. 1957.

<sup>2</sup> Abbé F. Youlou : *L'Eglise doit devenir africaine en Afrique*, discours prononcé à l'occasion du sacre de Monseigneur Théophile Mbemba, Brazzaville, 1962, p. 1.

## THE PROBLEM OF UNDER-ADMINISTRATION IN THE INDEPENDENT COUNTRIES OF BLACK AFRICA<sup>1</sup>

by EMMANUEL DE BETHUNE  
Professor at Lovanium University  
and ANTOINE WEMBI  
Research Assistant at I.R.E.S.<sup>2</sup>

*"To Africanise cheaply, in placing incompetent officers in posts which require a well-tested ability, is a retrograde step: it is to introduce anarchy, waste and inefficiency in State services, it deprives us of the means of a modern State." (L. Sedar Senghor: Nation et voie Africaine du socialisme; Paris 1961, p. 130.)*

The problem of under-administration in developing countries is extremely vast, one might even say that its aspects are indeterminate.

That is why, far from wishing to study the problem in its totality, we would restrict ourselves only to those aspects which are most prominent.

This analysis, although limited to administrative aspects, has no intention either of outlining a general theory of under-administration. It is, in fact, impossible to analyse in a precise form, the nature of the phenomenon of under-administration, and to describe its mechanism exactly, the fact being that it is not yet established. It is, however, necessary to analyse it, even if in a manner closely approximative, in order to throw light on some present views capable of helping to synchronise researches.

This study has no other aim than to trace in dots the outline of the notion of under-administration in independent Black Africa.

### 1. ATTEMPT TO DETERMINE THE CAUSES OF UNDER-ADMINISTRATION IN INDEPENDENT COUNTRIES OF BLACK AFRICA

As remarked by G. Balandier, "in countries in the course of modernisation, the deficiencies on the subject of 'leaders' and 'officials' did not manifest themselves until of recent."<sup>3</sup>

This recent discovery is easily explained. In fact, during the whole colonial period access to the high administrative career posts were prohibited to local élite.

There was one exception, however: Great Britain in regard to her West African colonies. Thus in Nigeria in 1947 there were already 182 posts occupied

<sup>1</sup> This article was published in No. 2 issue of *Economic and Social Papers* by Lovanium University, in 1962, and is reproduced here with the kind permission of the Chief Editor of the periodical.

<sup>2</sup> Institute of Economic and Social Studies.

<sup>3</sup> G. Balandier: *Le problème des cadres dans les pays en cours de développement; analyse sociologique*, INDICE, Problèmes des cadres dans les pays tropicaux et subtropicaux, Bruxelles, 1961, p. 595.

by the Nigerians in the "senior civil service". In 1957 the figure had risen to 937.<sup>1</sup> As early as 1948 a commission charged with the problem of Africanisation in Nigeria proposed in its report that only Nigerians should be recruited for the services of the state; foreigners would, nevertheless, still have access to certain functions as long as there were no Nigerians qualified to fill them.<sup>2</sup> This same report added, besides, that not only was Africanisation necessary to allow Nigerians to take a more active part in their own affairs but that it was a process which should permit a more rapid advancement of Nigeria towards her emancipation.<sup>3</sup>

France on the contrary, exactly like Belgium, did not broach the Africanisation process until much later. Thus in 1953, no African occupied the post of Secretary of Administration, Registrar or Superintendent of Police in French Equatorial Africa<sup>4</sup> and this notwithstanding that France had inscribed in the preamble to her 1946 constitution that "faithful to her traditional mission" she intended "to lead the people under her charge to the liberty of governing themselves and to managing democratically their own affairs".

The dominant mark of the regime created in 1946, however, remained "the subjection of overseas territories to the Metropolis"<sup>5</sup>; the power of decision in all fields remained "the monopoly of organs purely metropolitan or of metropolitan predominance."<sup>6</sup> Access to superior posts remained difficult to local élite, also it was not rare to see them prefer a metropolitan post commensurate with their qualification."<sup>7</sup>

It became necessary to await the warning of nationalism for the government and the parliament of France to leave their political motionlessness and to set up a new colonial policy with the self-government law of 23 June 1956. As explicitly stated in the exposition of the motives of this law, "one must not allow oneself to be overtaken and dominated by events to surrender thereafter to demands when they express themselves in a violent form. It is important to take a position, at a propitious time, which would avoid serious conflicts."<sup>8</sup>

The basic aim of the self-government law was "to set up a decentralisation policy to the benefit of democratically designated local organs, certain services remaining, as hitherto, only in the hands of local representatives of the central power".<sup>9</sup>

In the sphere of public offices, the decree of 3 December 1956 made by virtue of the powers conferred on the government by the self government law, was intended to facilitate "the access of indigenous officers to all the rungs of the hierarchy" whilst there was to be instituted "a regulation of the overseas public offices in regard to local civil service".<sup>10</sup>

<sup>1</sup> H. and M. Smythe : *The New Nigerian Elite*. Stanford, 1960, p. 67.

<sup>2</sup> J. S. Colman : *Nigerian Background to Nationalism*, Berkeley, 1958, p. 313.

<sup>3</sup> J. S. Colman : *Ibid.*, p. 312.

<sup>4</sup> Le problème de l'africanisation des cadres en A.E.F. in *Chroniques d'Outre-Mer*, 1956, No. 25, p. 15.

<sup>5</sup> P. F. Gonidec : L'évolution des Territoires d'Outre-Mer depuis 1946 in *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, 1957, p. 431.

<sup>6</sup> P. F. Gonidec : *Ibid.*, p. 431.

<sup>7</sup> F. Borella : *L'évolution politique et juridique de l'Union Française depuis 1946*, Paris, 1958, p. 178.

<sup>8</sup> Exposé des motifs de la loi du 23.6.56 in *Annales Africaines*, 1957, p. 97.

<sup>9</sup> J. Soubeyrel : Nature juridique et constitutionnalité des actes pris en exécution de la loi-cadre du 23 juin 1956, in *Recueil Penant*, Paris, 1958, Doctrine p. 115.

<sup>10</sup> Rapport des décrets 56-1227 et 56-1228 du 3.12.58 in *Recueil Penant*.

These first Africanisation measures were, however, judged inadequate by the National Assembly.<sup>1</sup> A second decree, dated 4 April 1957 reserved in the State services of Overseas Territories, 66% at least of available places to officials who are natives of these territories and reside there since ten years.<sup>2</sup>

Meanwhile evolution was not to stop at these first negotiations. A decree of 29 October 1958 cancelled all recruitment of officials not indigenous to the territories with the exception, however, of Governors-General, Governors, as well as certain special officials such as those of the teaching profession and the personnel of the treasury.<sup>3</sup>

In the Republic of Congo (Leopoldville), one had yet to wait much longer to witness the broaching of Africanisation. The statute allowing natives to reach the superior posts in the administration was not promulgated until 13 January 1959, that is, 18 months before the Congo achieved independence.

The delay by majority of the colonising countries in introducing a rational Africanisation policy was certainly the principal reason for the under-administration such as one at present finds in most of the African countries which have attained independence. Nevertheless it is not the only one.

The deficiency in the training given to indigenous people appears to be yet more important because the absence of enough intellectual élite permitted, in a way, the non-Africanisation of the officer posts of the administration.

The colonising countries, with their Western concepts of public office, demanded university education for managerial posts; but these same colonising countries only made belated efforts to allow Africans to follow these studies.

Leaving aside Belgium, who had not yet four Congolese university graduates in her colonial administration when the Congo became independent, France and even Great Britain could not pretend to have resolved this problem either for their African colonies.

If one excluded the Senegal and the Ivory Coast, France did not appear by 1954 to have yet strongly progressed in the training of African University graduates. Thus for the whole of French Equatorial Africa and the Cameroons there were 156 holders of University bursary in 1954.<sup>4</sup>

The difficulty of access to superior offices, the deficiency in training or the rarity of local élite had to have as consequence that once independence was acquired the new indigenous officers would retain for themselves the purely formal prestige of the ancient colonial administration. All the administrative systems of the new country were corrupted at the base, the newly promoted officer wishing first to clean away external traces of colonialism before applying himself to the real needs of the nation.

On the other hand, one other reason for under-administration is found in the colonial administrative structures themselves. This administration, conceived by the Europeans, generally copied from the metropolitan administrative structures was never adapted to local needs.

<sup>1</sup> The National Assembly had reserved the right of examining the decrees made by virtue of the "self-government law". It was provided that these were only to go into force if they were modified or rejected by Parliament, or were such that Parliament would have eventually adopted them.

<sup>2</sup> Art. 1a et 1b du décret 57.480 du 4 avril 1957.

<sup>3</sup> Ordonnance 58-1036 du 29 octobre 1958.

<sup>4</sup> R. Bastide : Les Etudiants Africains en France, in *Bulletin International des Sciences Sociales*, 1956, p. 496.

The metropolis always tried on accession to their self-appointed role as coloniser, to plant in their colonies an administrative infrastructure complementary to their own, the origin of the interference of the metropolitan administrative factor in the administration of the colonies. The assimilation of metropolitan institutions by the colonies is in direct keeping more or less with the degree of the strength of these factors.

The old colonies, besides, had the tendency to pick up for their own use the colonial administrative structures.

Several reasons thus stimulating action : first, the desire to break with existing structures would provoke serious imbalance in the administrative structures of a country ; next, the organisation implanted by the coloniser being very complex, the new officials are generally even unable to modify them ; finally, the ex-colonialised man becoming agent of the State, discovers in his new functions personal and material advantages which are certainly not negligible.

The maintenance of colonial administrative structures would necessarily accentuate under-administration. A western administration is necessarily heavy and presupposes sufficiently trained officials : to wish to retain such structures is a utopia, more so as they are not adapted to developing countries.

The fundamental error of the colonisers has always been the failure to place themselves on the level of the colonised countries. In continuing with the same structure, the colonised commit the same error, more so as without great effort they can no longer find competent officials in sufficient numbers to maintain this brand of administration.

## 2. SYMPTOMS OF UNDER-ADMINISTRATION AT THE LEVEL OF STRUCTURES

" The administrative edifice of more of the world's under-developed countries have the defect of being at the same time complex, unbalanced and unstable." <sup>1</sup>

Independent Africa has not escaped this law of complexity of administrative structures, the fact being that they have known in turn the rule of traditional local chiefs, of the neighbouring conquerors and of European colonial powers.

" Africa is a human and geographic entity. At one time separated from the rest of the world, she has witnessed a vertical evolution, that is, an evolution restricted to the only necessities of her simple existence. Next, there was, in the course of this evolution, the intervention of foreigners in the life of our continent. In effect, strangers from other countries, foreign companies were able to establish themselves in Africa, and by their various activities, influenced the course of evolution of the African society . . . the conquerors considering the lack of technical methods and the impossibility of Africa successfully confronting their military action, used the brutal force of conquest to take possession of Africa to the benefit of France, Belgium and Portugal." <sup>2</sup>

The disequilibrium thus created shows itself in various forms. One finds it principally in the preponderance accorded by numerous leaders to prestigious

<sup>1</sup> F. Gazier : Les problèmes spécifiques de l'administration publique en pays sous-développés. *Civilisation*, 1961, p. 147.

<sup>2</sup> Sékou Touré : Etude analytique de l'action révolutionnaire du PDG-RDA, in *L'action politique du parti démocratique de Guinée pour l'émancipation africaine*, 1959, p. 298.

services such as political and diplomatic, to services for the security of the State, such as the army, the police and the security, and this to the detriment of those administrations which are of social and economic character.

After this general description of administrative structures in independent Africa, let us now see how their complexity shows itself in the administrative life itself.

The evolution and the transformation of the Commonwealth and the French Community have led in very little time to numerous African countries achieving their independence. A change so rapid would not only affect relations between the metropolis and their old colonies but would equally affect the settling down of new institutions created in the space of few months, as a result of the birth of a new State.

In those territories not yet autonomous and thus under the political control of a European metropolis, modern political institutions inspired by forms borrowed from countries at a higher level of development appear to tend to carry them away.

Without prejudging the future, we could say that the importation into Black Africa of Western political institutions is an error.

No doubt, these institutions are in the course of departing from their models, as a matter of inevitable transformations which they undergo in contact with African realities, but initially the legislation whether political or administrative, was a slavish copy of the metropolitan legislation. In order to convince oneself of this, it is enough to compare the French Constitution of 4 October 1958 with those of the different African countries of French expression.

One does not only find in the preamble of these different constitutions the same attachment of the people to the principles of democracy and the Rights of Man as defined by the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen in 1789, but equally even the texts of these constitutions are largely only a faithful copy of the French Constitution.

Thus the Republic of Chad, exactly like that of Congo (Brazzaville) \* affirms in Article 2 of her constitution that it is "one and indivisible, secular, democratic and social".<sup>1,2</sup>

From this one might affirm that the institution in force before independence knew no serious modifications, notwithstanding the creation of new institutions necessary on the birth of a new State. This position of little change could be explained by the fact that during the whole colonial period these territories knew one politico-administrative infrastructure complementary to those of the Western metropolitan countries. Without running the danger of serious imbalance, they could not, therefore, cause a brutal break with the already existing structures. Even in Guinea, "Independence inherited the institutions introduced by the self-government law. Everywhere the local assemblies proclaimed themselves Constituent Assemblies, Government Councils established themselves as Self-Governing bodies."<sup>3</sup>

\* Editors note : altered in the 2nd Republic Constitution adopted on 8.12.63 following the August Revolution.

<sup>1</sup> *Journal Officiel de la République du Tchad*, 1960, p. 571. This Constitution has just been replaced by a new one date 16th April, 1962. *Journal Officiel de la République du Tchad*, 1962, pp. 341 and following.

<sup>2</sup> Article 2 of the 1958 French Constitution textually says : "France is an indivisible, secular, democratic and social republic."

<sup>3</sup> L. J. Quermonne : *Les nouvelles institutions politiques des Etats Africain d'expression Française, Civilisation*, p. 173.

Side by side with this view which is itself valid, another motive appears to have also played a very important role: the aversion of political leaders to make a clean sweep and create new institutions reflecting truly national characteristics.

As for the institutional disequilibrium between the institutions of prestige and those of social and economic nature it is worth bearing in mind the hypothesis by which a traditional conception would flow, which, common to all African populations, identifies power with prestige.<sup>1</sup>

This conception carries with it an important implication, the moral duty of the trustees of political power to increase their own prestige and that of the nations which they represent. The political behaviour of African leaders appears, besides, to follow this line.

Among the primeval preoccupations of young African States, one of the most important, in the external field, is in fact to make themselves known and accepted in the "Club of Nations". Everywhere in independent Black Africa the demand to be accepted as a member of UNO is the first act of the governments.

This entry into the UNO goes hand in hand with giving impetus to all the institutions and national enterprises which link the countries to the exterior, notably, the creation of embassies, the opening of international air lines more symbolic than effective,<sup>2</sup> the creation of maritime companies showing national colours.

All this shows how the African States attach importance to prestigious functions rather than to the real needs of the populations which they administer.

On the internal sphere, the first preoccupation appears to be to stabilise power and this gives to certain sectors a privileged character, be this the regrouping of political parties, the maintenance of order or placing in power African officials who are sympathetic to the policy of the government. African political leaders are very conscious of the fragile nature of their powers; they know that democracy in Africa is a gift presented by the West on an earthen ware.

One-party system had up to now been regarded as the most effective remedy to the evil. The number of States which have had recourse to it or are in the process of doing so sufficiently tells in favour of its effectiveness or its necessity. Whether it is a matter of systematic and ruthless liquidation of the opposition, of pacific adhesion of the minority by persuasion or by military revolutions, the objective is the same in the midst of the diverse methods: the establishment of a one-party system.

The maintenance of order appears to be the origin of the creation of one-party system. The government is unable to hold its control of the country save by strengthening security. Thus for the year 1959, the first year of autonomy, there were no less than sixty-five laws, ordinances, decrees or decisions reinforcing the maintenance of order, security or organising prohibitions to enter certain areas or towns in the old territories of French West Africa.<sup>3</sup>

If the creation of one-party system or the strengthening of security allows political leaders to maintain themselves in power and even to find a beginning of

<sup>1</sup> L. de Heush: *Autorité et prestige dans la société Telela in Zaïre*, 1954, p. 1011 and following.

<sup>2</sup> The Republic of Chad has a civil fleet made up of three units only. *Bulletin de l'Afrique Noire*, 1961, p. 4191.

<sup>3</sup> Source: *Annales Africaines*, 1960, p. 373, and following; the Cameroons and Togo are included in this list.

the solution to the problem of Africanisation policy, it does not rest less true that the administrative structures and, more specially, the question of administrative personnel would determine the future evolution of these countries.

### 3. THE SYMPTOMS OF UNDER-ADMINISTRATION ON THE LEVEL OF PERSONNEL

"It is a common observation that all enterprises are worth the value of the men who compose them and that at the base of all administrative organisation there is the problem of personnel."<sup>1</sup>

Any country engaged in the march of development and is worried about its administrative staff must not only assure itself of the assembly of personnel adequate in number and quality, but as well work out a proper relation between the agents and their tasks with a view to establishing a modern and efficient public service. Whether one is thinking of numbers or the quality of the agent, one discovers today almost everywhere in Black Africa the same weaknesses revealing under-administration.

The departure of colonial powers and its agents provoked a disorganisation of administrative services and gave birth to administration often created out of nothing where one tried to "palliate incompetence and the absence of productivity by the growth of volunteers".<sup>2</sup> The most general phenomenon that one thus discovers in developing countries is that of an administrative vacuum which must be urgently filled with the limited and unsuitable means available.

In these central African countries where no University has yet reached its fiftieth anniversary, the young University graduates are the best elements which could be found for constituting a political chequer-work and indigenous administrative capable of taking over with the least delay. The call on this elite seems normal, the contrary would have been astonishing.

This call if pressing initially, becomes more and more rare in regard to the high administrative posts. Thus in the Republic of Congo (Léopoldville) the ordinance carrying temporary measures for the appointment of agents to certain vacant superior posts in the public administration imposes conditions tending to prevent the movement of Congolese University graduates to the post of Permanent Secretary.<sup>3</sup>

Looking through the diverse circumstances what is true of Congo-Léopoldville is equally so elsewhere. As remarked by P. F. Gonidec<sup>4</sup> the students are as much driven to radical solutions "as the posts of command are guarded by their elders. From this arises the feeling that a certain barrier is erected against them".

How does one explain this attitude of political leaders vis-à-vis their intellectual élite? Having had their education principally in European Universities, African University graduates are considered as intellectually colonised and depersonalised "depersonalisation from which no one would know how to make them responsible because it is at this price that the colonial regime taught universal knowledge which

<sup>1</sup> F. Gazier : *Op. cit.*, p. 147.

<sup>2</sup> J. Cheverny : *Eloge du colonialisme*, Paris, 1961, p. 36.

<sup>3</sup> Article 1,5° of Decree No. 51 of 17th July 1961 lays down that one must obtain the marks "Very good" for three consecutive years before 30 June 1960 (*Moniteur Congolais*, 1961, p. 354). No Congolese student was able to fulfil the condition of consecutive length in that the first students obtaining a degree only did so in 1958.

<sup>4</sup> P. F. Gonidec : *Droit d'Outre-Mer*, tome 11, p. 427.



allowed them to be engineers, doctors, architects or accountants".<sup>1</sup> By his training the African student largely detaches himself from the man in the street. Accustomed to Western logic and thought, he only feels at ease in those institutional works which have been borrowed from the West. He would even tend to replace the diffident changes made by his elders with perfect copies of Western models. It is useless to insist on their inapplicability to the African setting. As a guide, the decree<sup>2</sup> on the contract of hiring services in Congo-Léopoldville by Commissioners-General<sup>3</sup> is a unique work in social legislation whose application is always very difficult as an established fact.

This is why in agreement with Sékou Touré one might affirm "that decolonisation at the level of the individual must call for a more profound action, in regard to those trained by the colonial regime".<sup>4</sup>

Thus the independent African countries, after losing the colonial technicians, are in the course of losing their indigenous élite in confining them to offices of prestige or to inferior administrative posts under the control of Permanent Secretaries and managers whose only competence is their belonging to political parties and the fact of their not having been depersonalised by colonial education.

None of the two phenomena just referred to, whether it is improper use of the intellectual élite or the management of the administration by officials lacking in technique, is in keeping with correcting the administrative situation. Only a healthy collaboration between political leaders and the intellectual élite will allow the officials to "free themselves intellectually from the complexes of the colonised person"<sup>5</sup> and permit the administrative structures to become really African.

The holding of several offices by the same person is also a characteristic of an under-administered country.

The theory by which the accumulation of several offices would be explained by the lack of a sufficient number of indigenous personnel is left out. The facts show, indeed, that in most countries of Black Africa which have recently achieved independence, political leaders are preoccupied with resolving the problem of under-administration rather in its quantitative than its qualitative aspect.

One of the reasons partly explaining the accumulation is the desire of politicians to look after their own interests. Thus in French West Africa one could confirm that in the territorial assemblies, the agents of the State represented about 50% of the total elected in these territories.<sup>6</sup>

On the other hand the numerical weakness of the élite equally explains why the managerial functions are found to be shared between few persons. It is not uncommon to find a chief of cabinet\* who is at the same time an official and an administrator of several societies.

<sup>1</sup> Sékou Touré: *The African in political struggle. L'action politique du parti démocratique de Guinée pour l'émancipation africaine*, 1959, p. 247.

<sup>2</sup> Décret-loi of February 1961 on contract of hire of services, *Moniteur Congolais*, 1961, p. 71 and following.

<sup>3</sup> A Government team constituted mainly by young university graduates in Congo-Leopoldville between September 1960 and January 1961.

<sup>4</sup> Sékou Touré: *Ibid.*, p. 247.

<sup>5</sup> Sékou Touré: *Ibid.*, p. 256.

<sup>6</sup> For example: the percentage of officials who are elected members are, by territories: Senegal, 51.6%; Ivory Coast, 48.3%; Soudan, 52.8%; Guinea, 56.6%; Dahomey, 51.6%; Upper Volta, 44.2%; Niger, 46.6% and Mauritania, 54%.

\* No equivalent in the English-speaking areas.

One last factor seems to have influenced this accumulation: the desire of indigenous people to place themselves in the administrations which were all powerful in the colonial times: "This in order to remove the hindering shadow of colonial agents, it became necessary not only to take over their offices but to occupy their quarters and dress in their uniforms."<sup>1</sup>

It thus appears essential to be an official, the other functions being no more than subordinate. Besides, one finds in the legislation of certain countries an encouragement of this phenomenon. The general statute for officials in the Republic of Congo-Brazzaville stipulates in Article 61 that officials holding parliamentary mandate would benefit from a less rigid application of the rules for recruitment.<sup>2</sup>

Surely all these are not done to ameliorate the administrative structures of the developing countries, because, as remarked by P. Gonidec, "they provoke a direct overlap of political and public functions"<sup>3</sup> to the detriment of the latter.

#### 4. CONCLUSIONS

It is not superfluous, following this tour of the horizon, on the subject of under-administration in independent Black Africa to restate the situation.

The first extremely encouraging results are there. In the space of about five years, nearly all the territories of Black Africa with the exception of those under Portuguese control, have achieved or are on the point of achieving political independence. When one asks the African leaders what made them prefer independence to an even softened colonisation, the answer is always of the same kind: "The distance between civilisation and colonisation is infinite."<sup>4</sup>

It is true that for Africans who have witnessed colonial rule, colonisation is surely the least satisfactory method of establishing contact between the people, this not only being merely political domination as appearances would make one think but equally a social and cultural domination.

Political independence does not meanwhile resolve all the problems. On the contrary it creates new ones and far from raising the standard of living of the population, often restricts it to an involuntary austerity.

The departure of colonial powers and their agents excite a disorganisation of the public services with no profit to anyone. Their replacement with indigenous officials with a view to rebuilding an efficient and powerful public service as of old, would appear, in the short term, a utopian undertaking.

The African countries see in their territories institutions borrowed from the constitutional experience of the West, imported as such without previous changes. On the other hand the Africans who manage the working of these new institutions remain, some on the fringe of being able to manage them, and others still more influenced by the African environment.

The balance sheet of the situation is essentially negative, the analysis having been deliberately made from a static point of view. It would in any case be a grave mistake to see things solely from that angle.

It is evident that the borrowing made in the sphere of legislative and social structures from the West, be these before the colonial period, be they immediately after the achievement of independence, are no more than transitory palliatives.

<sup>1</sup> J. Chevernay: op., p. 38.

<sup>2</sup> Loi 15-62 du 3 février 1962, *Journal officiel de la République du Congo* (Brazzaville), 1962, p. 231.

<sup>3</sup> P. F. Gonidec: *Droit d'Outre-Mer*, Paris 1960, Tome II, p. 426.

<sup>4</sup> A. Césaire: *Discours sur le colonialisme*, Paris, 1955, p. 10.

It would thus not be quite correct to stop at these first affirmations and draw valid conclusions on them. Nevertheless, it was necessary to start from these for an indication of the road which Africa would follow in the future.

After showing that Africa is in a false position in regard to herself, it would be possible taking account of the errors of these early years, to make out the first sketch of a reform which would be typically African.

On the level of principles, the pre-requisite to the success of all organisations of an African country has been clearly indicated by President Sékou Touré when, addressing members of the Congress of Men for African Culture, he declared: "Africa is essentially a community and lots of people could envy her. It is also because of his human qualities that a being cannot in Africa conceive the organisation of life outside that of the society's family, village and clans. The Africans' way is indistinct, without name and without an individualistic nature."<sup>1</sup>

In the sphere of structures be this political, administrative or social, there is an important implication: the structures must become that of the community and emanate from a source solely African, as President Youlou in fact said: "We are born . . . of a new Africa, and at a time when the black continent was shaking out of an age-long torpor. From our ancestors whose fundamental ideas remain deep rooted in ourselves, we plunge into what remains of our own civilisation."<sup>2</sup>

Thus the structures conceived should not spring unexpectedly on Africa. Doubtless the obstacles which the legislator could encounter in the field appear unsurmountable. Nevertheless, a solution adopted in this sense would allow a great number of Africans to participate more consciously in the life of national institutions.

This legislator must be indigenous having a sharp regard for African values, because the personality of Africa cannot be validly rebuilt by the mediation of external wishes or forces.

<sup>1</sup> Sékou Touré: *L'Elite Africaine dans le combat politique dans L'action politique*, p. 1957.

<sup>2</sup> Abbé F. Youlou: *L'Eglise doit devenir africaine en Afrique*, speech delivered on the occasion of the consecration of Monseigneur Théophile Mbemba, Brazzaville, 1962, p. 1.

## ETUDE SOCIOLOGIQUE DES FACTEURS DE LA DELINQUANCE JUVENILE AU CONGO-BRAZZAVILLE

par LOUIS-KOFFI AMEGA

*Président du Tribunal Correctionnel, Brazzaville*

Lorsqu'on étudie les problèmes de la criminalité au Congo-Brazzaville, l'on est frappé par l'ampleur de plus en plus grande que prend la délinquance juvénile. Ce fléau social, dont nous rechercherons plus loin les facteurs, inquiète non seulement les Pouvoirs Publics qui essaient d'y remédier par des réformes timides et inappliquées, mais aussi et surtout, les familles impuissantes devant ce phénomène contraignant qui a ses racines profondément ancrées dans ce que nous appellerons avec quelque liberté les conditions socio-politiques du pays.

Du vol le plus simple au pillage ; de l'abus de confiance à l'escroquerie ; du vagabondage au délit contre les bonnes mœurs jusqu'au viol ; voilà les domaines de prédilection des jeunes livrés à eux-mêmes parce que pris dans les tourbillons de la vie fracassante de nos cités.

Lorsque nous parlons de jeunes, il s'agit bien de jeunes des deux sexes, mais la nature des choses veut que ne soit mise en relief que l'anti-sociabilité des jeunes gens ; le comportement répréhensible des jeunes filles se trouvant presque voilé, en raison de la faiblesse de leur sexe ; de là, elles ne passent que pour de simples victimes surtout dans les attentats aux bonnes mœurs alors que l'on sait qu'elles ne sont pas simplement des sujets passifs, mais qu'elles jouent en fait et certainement, eu égard à la dépravation des mœurs, un rôle actif dans la commission de la délinquance. Et c'est le lieu de reconnaître que la jeune fille congolaise est moins attirée par les délits consistant en des soustractions ou des manœuvres frauduleuses ; par contre, et c'est le revers de la médaille, leurs noms s'inscrivent plus fréquemment et par une sorte de déterminisme social sur les fiches des délits dits sexuels.

### 1. DETERMINATION DES CONDITIONS FACTORIELLES

L'étiologie de la délinquance juvénile dans notre pays mérite une étude plus approfondie que nous réservons aux spécialistes de la matière.

Nous ne nous bornerons, ici, qu'à des constatations simples en nous attachant aux facteurs à la fois individuels et sociaux qui, dans une large mesure, permettent d'expliquer pourquoi l'enfant a agi de telle sorte, et de prévoir comment il réagira à l'avenir dans l'imbroglio infini des stimuli qu'il reçoit du dehors surtout.

Et c'est précisément dans les milieux ambiants où baigne l'enfant qu'il faut rechercher les données fondamentales de ce que les anglo-saxons appellent son "behaviour", c'est-à-dire son comportement interne et externe dans sa globalité. Ces milieux passent d'abord par le pôle de l'**individualisme** où l'égo-centrisme entoure ses actes d'une sorte de sublimation magique, pour se fondre dans le pôle des **mondes relationnels** : monde familial, monde de camaraderie, et enfin monde professionnel et économique.

Il est bien connu que l'enfant africain, avant l'adolescence, n'est qu'un individu n'ayant pas de personnalité propre au sein de la famille, aussi fait-il l'objet d'une éducation sévère qui le soumet à des traitements rudes dans le but de le parfaire pour sa vie future où il sera abandonné à lui-même ; parallèlement à cette sévérité, l'enfant est entouré de sollicitudes, de soins, de tendresses allant jusqu'aux gâteries. Ainsi cette dualité de traitement ne tarde pas à créer chez l'enfant une dualité de conception du monde, ce qui peut provoquer en lui une sorte d'instabilité mentale. Heureusement que la correction de cet état de choses se fait presque naturellement grâce au monde subjectif que l'enfant bâtit autour de lui-même ; ainsi il fabrique ses propres jouets (bateaux-camions-avion-cases, etc....) avec des bambous ou du carton ; il invente et organise ses propres jeux soit individuels, soit collectifs ; regarder des enfants jouer le soir au clair de lune est un spectacle des plus beaux ! Alors se trouve démentie l'affirmation gratuite, résultant d'une absence inexcusable d'observation, du Docteur Carothères <sup>1</sup> selon laquelle l'enfant africain est dépourvu de jouets fabriqués et de jeux susceptibles de le préparer à ses futures activités. Evitant de polémiquer, nous répondrons brièvement qu'en Afrique l'enfant est, plus que nulle part ailleurs, préparé à ses activités futures et que la notion de magie dont parle par ailleurs le Docteur Carothères n'a pas d'influence sur l'enfant puisque, pour lui, le monde se pose en termes de concret. Nous soutiendrons, quant à nous, que l'enfant pose son monde ; il le pose par ses jouets, il le pose par ses jeux, il se pose ensuite lui-même dans ce monde ainsi créé ; il s'en identifie.

Au sortir de cet âge, c'est-à-dire au moment où l'enfant atteint l'âge de raison, soit qu'il fréquente l'école ou non, il commence à objectiver ses représentations extérieures et part à la découverte sinon à l'exploration du monde dans ce qu'il a de relatif et de belliqueux. Ainsi il se détache peu à peu du milieu familial avec tout l'acquis atavique (la tradition dit que c'est sur les genoux de la mère que se forme un honnête homme), pour se lancer dans le labyrinthe de la vie ; vie professionnelle, vie mondaine (amitiés, divertissements, etc...). C'est alors que commencent les batailles et les luttes, les victoires et les défaites. Cela est vrai non seulement pour les enfants des milieux urbains mais aussi pour ceux des milieux ruraux ; mais le phénomène est plus développé dans nos cités où le modernisme criard rompt toutes les traditions, habitudes et modes de vie.

Telles sont les idées directrices qui permettent de rendre compréhensible le problème de la délinquance juvénile dont les facteurs méritent des précisions particulières.

### **1) Mauvaises conditions matérielles**

Ce sont là les premiers facteurs prédisposant à la délinquance. L'enfant, en effet, a des besoins primordiaux dont la carence crée un sentiment de frustration et d'infériorité à la fois physique et psychologique. Nous avons dit plus haut que l'enfant doit être entouré d'affection ; il y a lieu d'ajouter qu'il doit évoluer dans un milieu qui lui procure toute sécurité.

Ainsi il doit se sentir protégé par cohabitation soit avec ses propres parents, soit avec un proche comme il en arrive souvent en Afrique ; et cette cohabitation doit lui procurer tout l'entretien indispensable : argent, vêtements, aliments, toit, loisirs. Or, souvent, l'enfant est livré à lui-même dans une existence particulièrement misérable ; il y a là un champ très favorable à la délinquance.

<sup>1</sup> Colloque de Brazzaville en 1952.

## **2) Fréquentation scolaire faible**

Le développement prodigieux de la fréquentation scolaire dans notre pays n'a pas totalement éliminé la sous-fréquentation, c'est-à-dire l'absence de scolarisation par manque d'établissements scolaires. Ce problème scolaire reste en tout cas lié au milieu familial ; en milieu rural et même urbain, les familles souvent analphabètes ne se préoccupent pas de l'éducation intellectuelle de leurs enfants ; elles ne surveillent ni leur régularité, ni leur exactitude à l'école ; elles ignorent les maîtres chargés de l'instruction de leurs enfants ; d'ailleurs ce serait trop leur demander puisqu'à la maison les enfants n'ont pas le moindre confort (électricité en particulier) pour organiser leurs études ; aussi les voit-on assis, le soir, sous les lumières publiques, étudiant jusqu'à des heures impossibles : dans ces conditions, il est certain que leur rendement ne sera pas celui des élèves placés dans des conditions matérielles favorables au travail de l'esprit. Rendement d'autant plus faible encore que les élèves doivent parcourir plusieurs kilomètres à pied pour se rendre à leur école ; ainsi l'enfant qui habite le quartier Ouenzé-Brazzaville et qui fréquente l'école du Plateau ou de Bacongo n'a pas moins de cinq kilomètres à faire à l'aller !

Il faut en outre signaler qu'au Congo, l'enseignement, malgré un effort certain d'adaptation de la part des Pouvoirs Publics n'est pas encore lié à la vie de l'enfant, ce qui est une autre cause de désorganisation mentale, donc d'inadaptation de l'enfant à la vie de son propre pays.

On aurait pu y remédier en créant dans chaque quartier des centres post- ou péri-scolaires où l'enfant pourrait se préparer, au moyen de loisirs sains et d'éducation populaire à ses responsabilités futures prises dans leur texture locale.

## **3) Inadaptation et artifice de la vie urbaine**

L'accroissement démesuré de nos cités, avec ce qu'elles ont d'artificiel et de fascinant, n'est pas sans exercer quelque influence sur nos jeunes. Cette influence est d'autant plus grande que le nombre des villes est limité, ce qui rend leurs échos plus percutants ; alors commencent les exodes des ruraux.

Arrivés en ville, ils s'installent chez un parent proche ou lointain, chez un patron, un ami ou un frère de race, mais jamais dans la rue ; c'est là l'avantage de l'Afrique d'être suffisamment hospitalière et fraternelle.

Les cités congolaises, comme les autres cités africaines, sont, à mon avis, des lieux de prédilection de la délinquance : quartiers commerciaux et résidentiels pour classe aisée ; quartiers appelés cités africaines d'où jaillissent des immeubles à plusieurs étages défiant inharmonieusement les cases de paille ou de tôles ; routes en terre sombres, que relient des avenues goudronnées illuminées au néon. A l'intérieur de tout cela, des nids de perdition : cinémas et dancings, modes, associations et clubs mondains. Cela mérite quelque développement.

### **a) Cinémas**

Nous avons dit que l'enfant africain se créait tout un monde à lui au moyen de ses jouets et de ses jeux. Ce monde est encore vrai chez ceux qui fréquentent trop souvent les salles de cinémas. Le cinéma, on le sait, joue le rôle d'un véritable catalyseur sur les réactions des enfants ; il provoque chez eux des impressions obsédantes et des phénomènes d'identification.

Il existe cinq salles de cinéma à Brazzaville pour les deux grosses cités africaines, ce qui permet à la plupart des jeunes gens oisifs d'y aller presque tous

les soirs, ou tout au moins trois fois par semaine. Les séances commencent à 20 heures ; mais dès 19 heures déjà des badauds sont aux portes, se divertissant par les chants des hauts parleurs qui crachent dans l'atmosphère sereine des airs mélodieux, ou alors cherchant par mille artifices (l'escalade et l'effraction comprises) à pénétrer dans les salles. Entre temps, on se taquine entre filles et garçons, taquineries où ne sont pas exclus les jeux de mains sur les parties intimes ; il n'y a pas de vergogne en cela, la délinquance ignore cette règle.

Dans les salles, quels films passe-t-on ? des Westerns, des Tarzans, d'autres navets de Hollywood, c'est-à-dire tous les surplus de la production intellectuelle américaine qui trouvent à s'écouler sur les marchés africains. A cela il faut ajouter les freintes des studios indiens ; tous ces films sont très applaudis, il faut le reconnaître ; aussi les séances de cinéma sont-elles très bruyantes et ressemblent à des parties de tam-tam. Mais il faut reconnaître que les films passés dans nos quartiers n'ont aucune valeur éducative, tout au moins l'éducation qu'ils contiennent, de par sa nature pernicieuse, conduit directement à la délinquance. Comment s'explique le passage d'une perception visuelle à la réalisation pratique de cette perception ?

La représentation cinématographique soumet l'enfant à une sorte d'imprégnation ; il crée en lui une idée-force qui finit par l'identifier aux personnages vus. Ainsi plusieurs jeunes gens prennent des sobriquets de vedettes de film, adoptent leur comportement, croient qu'ils sont ces vedettes et les imitent. Souvent c'est aux personnages les plus crapules qu'ils s'identifient ; ainsi ils deviennent des boxeurs, des " casseurs " ou " cracs " dit-on ici, des shérifs, des usurpateurs, des voleurs, des souteneurs, des dragueurs etc....

Les séances de cinéma sont propices pour soustraire des bonbons sur les étals, des portes-monnaies des poches arrière, pour escalader les murs, pour racoler les filles, on dit ici " faire le colage " et, lorsqu'elles résistent, elles sont soumises à une bastonnade gratuite.

C'est pourquoi les jeunes filles ne vont au cinéma qu'accompagnées soit d'amis, soit de parents. Il y a lieu de signaler que le " colage " se fait en tout endroit ; sur le chemin de l'école, au marché, au stade et plus encore dans les dancings.

## **b) Dancings**

Le touriste qui prend contact avec nos cités est frappé par la multitude des bars et des dancings qui fourmillent dans toutes les rues. Ces bars et dancings sont peints aux couleurs vives et portent des noms caractéristiques : Tala-Tala (Miroir), Pigalle (comme ce quartier de débauche parisien bien connu) ; Vis-à-Vis, Essengo (Jouissance) ; Au Rendez-vous ; Pavillon Bleu ; etc.... Cela n'est pas sans provoquer chez les enfants une sorte d'invitation obsédante. Il y a mieux ; devant chaque bar ou dancing sont branchés plusieurs hauts parleurs criards emplissant l'air de chansons pornographiques et indécentes. Ici, l'immoralité s'installe carrément dans la rue et vous sollicite ! Comment notre jeunesse peut-elle résister à cette tentation ? A cela il faut ajouter que les bars et dancings sont des lieux ouverts à tous venants, de jour et de nuit. Certes les Pouvoirs Publics ont essayé d'en éloigner les mineurs de 16 ans par des dispositions législatives (Loi Portella) mais la passion, le milieu et l'insanité exercent sur eux une pression beaucoup plus forte, et ce d'autant plus que les mœurs se relâchent dans notre société et le libertinage s'y donne libre cours !

Les bars et les dancings s'animent dès le matin ; on y boit principalement de la bière de toutes marques mais actuellement c'est la Primus, bière de fabrication locale, qui est la plus consommée ; les habitués l'appellent " Bière du Pays " un peu par esprit de nationalisme et surtout pour la différencier des autres bières.

Une étude plus poussée pourrait montrer le volume de bière absorbée par client et par jour, mais il n'est pas exagéré de penser que ce volume puisse facilement atteindre dix bouteilles de 65 centilitres. Donc consommation intense, qui inquiète les pouvoirs publics ; tant mieux, pourvu que les industries prospèrent, même au détriment de la santé publique. Ainsi, dans un bar, c'est presque la concurrence entre jeunes gens pour savoir qui paiera le plus de bière pour le bon plaisir des " Ndoumbas " demoiselles. Et quand arrive la fin du mois, cette concurrence grève notablement leurs salaires avant même qu'ils n'arrivent à la maison. Alors les terrasses se remplissent et les toilettes des " Ndoumbas " se font plus attrayantes. Autour de la table on annonce les " couleurs ou les goûts ", expression qui invite chacun à indiquer ce qu'il veut prendre. Entre temps, la musique se fait plus fracassante, la piste est comble. L'observateur est frappé par le nombre de mineurs qui y évoluent, notamment parmi les filles. Tout dernièrement, au festival organisé par l'un des plus grands hebdomadaires de Brazzaville, nous avons été surpris de constater que toute la jeunesse s'y était donné rendez-vous. Dans cet état de chose, les plus gênés étaient les adultes effacés par ces jouvenceaux dont la plupart étaient des collégiens, normaliens, lycéens et même des élèves de l'école primaire. Nous acceptons l'ascension de la jeunesse, mais dans des activités saines ; il faut que les bars et les dancings leur soient proscrits ! Et la loi Portella doit être appliquée au lieu de rester lettre morte, faute de quoi notre société ne fera que préparer des jeunes délinquants ; et ceux-ci sont reconnaissables par leurs tenues vestimentaires.

### c) Les Modes

De même, en Europe, les blousons noirs servaient à caractériser les adolescents pervers, de même au Congo l'on peut dire qu'il existe un rapport de cause à effet entre la délinquance et le port vestimentaire ; ce rapport se traduit en termes de modes, modes masculines, modes féminines.

La mode, ici, consiste dans la recherche de l'excentricité dans la coupe et dans les couleurs.

Chez les garçons, c'est le port du black-jean (pantalon de Cow-boy importé des Etats-Unis d'Amérique) avec blouson de coton ou simple tricot de couleurs vives ; au cou ils portent une chaîne avec pendentif assez volumineux ; les chaussures sont pointues aux bouts et aux talons, ce qui d'ailleurs leur donne une allure efféminée. Toute cette tenue extravagante est essentiellement dirigée dans la recherche de la laideur, de la robustesse, ce qui caractérise le bandit, le casseur, le " crac " comme on dit sur la place. Et il n'est pas étonnant qu'ainsi affublés, ces jeunes gens soient en quête de situations burlesques, cassant tout sur leur passage, s'emparant de ce qu'ils y trouvent, faisant violence sur les filles en particulier.

Chez les jeunes filles, la mode est dans le genre call-girls : robe ou jupe étriquée, dessinant parfaitement la taille et mettant ainsi en relief toutes les formes du corps : c'est le " kangamé " ainsi qu'on l'appelle ici, dont la longueur n'atteint même pas les genoux et parfois s'arrête à mi-cuisse ; le scandale a licence sur la décence !



Quant au corsage, il est réduit à peu de chose, laissant entrevoir soit la moitié supérieure du dos ou de la poitrine soit les deux à la fois.

Ce laisser-aller est d'autant plus curieux qu'il se rencontre non seulement chez les jeunes filles oisives dont l'unique occupation est de faire la ronde des bars et des dancings, mais aussi chez celles fréquentant l'école et chez les midinettes. C'est tout un spectacle que de les regarder passer, spectacle scandaleux il faut le dire ; des élèves en tenue de variété, cela choque ! Une bonne politique d'assainissement des mœurs devrait entraîner le port de l'uniforme par les élèves comme dans les pays africains d'expression anglaise. Dans l'uniforme il y a une certaine discipline morale qui place d'emblée l'élève dans de bonnes dispositions intellectuelles de travail ; tandis que les tenues disparates de bal exercent sur l'enfant des tendances tout à fait inverses.

#### **d) Associations et Clubs Mondains**

Il s'agit de jeunes gens et de jeunes filles groupés en associations (groupes homogènes ayant un statut légal) ou en clubs (groupes fortuits composés à l'occasion d'une activité passagère).

Les associations portent des noms fantaisistes symptomatiques de leurs activités mondaines : Violette-Rose (fleurs), Pose (du verbe poser ; ici signifie Chic dans le maintien et l'allure), Beauté, etc.... Ces associations réunissent uniquement des jeunes filles ; elles animent les bars et dancings ; en général chaque association s'est affectée un dancing déterminé. On l'y trouve tous les soirs et plus particulièrement les samedis et dimanches en tenue chaque fois différente ; les recettes du Patron dépendent de ces associations dont les membres jouent le rôle d'entraîneuses. Ce qui provoque l'admiration et en même temps étonne, c'est leur belle toilette et l'on se demande comment et où se procurent-elles les moyens ?

Les clubs, eux, comprennent aussi bien des jeunes gens comme des jeunes filles ; ils sont formés uniquement pour les surprises-parties qui, on le sait, se terminent toujours par des orgies.

Tels sont donc, brièvement esquissés, les milieux où évoluent les enfants dans le cadre de nos cités. Il y a là de véritables levains pour la délinquance. Celle-ci peut donc s'expliquer par des facteurs individuels auxquels se joignent des facteurs sociaux qui, eux, exercent sur l'enfant des pressions plus fortes, toujours déterminantes parce qu'ils provoquent sur lui une sorte d'inhibition de son pouvoir de réagir.

L'étude qui précède ne concerne que l'observation globale des jeunes gens et des jeunes filles considérés dans des groupes isolés par affinité de sexe. Or il existe des rapports entre ces groupes, rapports qui se manifestent dans la vie quotidienne ; ils vont à l'école ensemble, jouent ensemble, se promènent ensemble. La nature de ces rapports pose aux parents des problèmes chaque jour insolubles. Il est certain qu'on ne peut séparer étanchement les groupes, et leur libre coexistence ne donne pas toujours des résultats heureux ; de l'amour platonique on passe au flirt ; du flirt au viol, et, devenue mère, la jeune fille se tracasse pour trouver un père à son enfant. Alors, dans son embarras, cherchant coûte que coûte un père au futur bébé elle désigne l'un de ses amants, en général celui qui a une bonne situation lucrative. Si elle ne peut trouver un père, son propre père ou son frère accueille le bébé bon gré mal gré et lui donne son nom de famille. A cet égard, les mœurs ont perdu de leur valeur dans nos cités où il n'est que chose courante de voir les filles-mères ayant des enfants d'œuvres différentes ; il y a même mieux : il est courant

de rencontrer des élèves portant leur grossesse en classe ; phénomène tout à fait singulier qui dénote l'état d'esprit de notre société qui ne semble plus répugner aux horreurs de l'indécence.

Dans les atteintes à la pudeur et aux bonnes mœurs, l'on a toujours accusé les garçons en considérant les filles comme toujours victimes. Il est vrai que le sexe fort porte un préjugé défavorable qui fait de lui le provocateur ; mais il n'est pas exagéré de dire, et les observations le prouvent, que la jeune fille elle-même suscite les actes sexuels ; et si l'on admet avec la jurisprudence que les violences qui sont à la base du viol peuvent être morales, alors ce crime est aussi commis par les jeunes filles.

L'étude qui vient d'être faite n'est qu'une peinture, certes inachevée, des conditions factorielles de la délinquance juvénile dans les cités congolaises. Ces conditions, ainsi qu'on les a brièvement décrites, sont d'abord individuelles, puis ensuite sociales. Ici il faut souligner que les facteurs sociaux sont eux-mêmes soumis à l'action du milieu économique. Ainsi il est inutile de démontrer, dans un pays sous-développé où le chômage est l'expression de la misère, la sous-éducation le témoignage de l'oisiveté et du vagabondage, que les besoins vitaux restent insatisfaits, ce qui crée un vide se traduisant par des agissements anti-sociaux et économiques. De plus il faut signaler l'insuffisance et l'inefficacité des centres de protection maternelle des filles-mères, de protection infantile, des centres de formation professionnelle, des institutions de rééducation et de correction des jeunes délinquants. Le problème a déjà été posé à maintes reprises et ne se heurte qu'à des considérations financières.

Totefois sur le plan législatif une grande œuvre a été accomplie ; le code de procédure pénale du 31 janvier 1963 a organisé un régime d'observation, de traitement des jeunes délinquants ; de même il faut saluer comme un événement heureux la loi Portella <sup>1</sup> du 16 janvier 1960, suivie de plusieurs décrets tendant à la protection de l'adolescence en danger. Mais cette législation reste inappliquée, ce qui est fort regrettable.

<sup>1</sup> Cette loi interdit la circulation des mineurs de 16 ans dans les lieux publics et la fréquentation des salles de spectacles, s'ils ne sont accompagnés d'un parent majeur. Et toute boisson alcoolisée leur est interdite.

## A SOCIOLOGICAL STUDY OF THE FACTORS OF JUVENILE DELINQUENCY IN CONGO BRAZZAVILLE

by LOUIS-KOFFI AMEGA

*President of the Correctional Tribunal, Brazzaville*

In studying the problems of crime in Congo Brazzaville, one is struck by the growth of juvenile delinquency. This social curse, the source of which we will consider a little later, not only disturbs the Public Authorities trying to counteract it by ineffective unexperimented reforms, but more so the powerless families confronted with this forceful phenomenon which is deeply rooted in what we would freely call the socio-political conditions of the country.

From the most minor theft to looting, abuse of confidence to swindling, vagrancy and breach of good manners to rape, all these are activities into which are swept the young people who find themselves in the whirlwind of the commotion of city life.

When we speak of the young, this includes both sexes, but it is in the nature of things that only anti-sociability of the young boys should stand out and the reprehensible conduct of young girls be glanced over because of the weakness of their sex. Looking at it this way the girls only pass for mere victims, particularly in immoral offences whilst one is well aware that they are not just passive subjects, but, taking account of the depravity in morals, certainly play an active role in committing acts of delinquency. It should be recognised also that the young Congolese girl is less prone to lifting offences or fraudulent dealings. It is the complete reverse. One often finds, in keeping with a sort of influence of the social context, that their names are registered instead on the sexual offences lists.

### 1. DETERMINATION OF THE FACTORIAL CONDITIONS

The aetiology of juvenile delinquency in our country deserves a more profound study which we would reserve for specialists on the problem.

We would limit ourselves here to hard facts, referring both to individual and social factors which, broadly speaking, would enable us to explain why the child has reacted in such a given way and to visualise how he would react in the future in contact with the innumerable imbroglio of stimuli to which he would be subjected especially out of doors.

It is precisely in the different surroundings in which a child moves that one should look for the fundamental facts which the English call "behaviour", that is to say his internal and external comportment as a whole. These environments move first from the sphere of individualism where egocentrism encircles his actions with a kind of magic ideal, to break down later in the sphere of the world of relations—family circles, friends and finally professional and economic.

It is well known that before adolescence the African child is only an individual with no personality of his own within the family. Thus he is the object of a severe educating process aimed at perfecting him in preparation for his future life when

he would be left to fend for himself. Parallel with this severe process the child is showered with much tender care which goes as far as even spoiling him. This double treatment does not take long in giving the child a dual conception of the world and may even cause a kind of mental instability. It is fortunate that correcting this state of affairs is almost a natural phenomenon, thanks to the subjective world which the child builds up around him—he makes his own toys (boats, lorries, airplanes and houses, etc.) with bamboo or cardboard, he invents and organises his own games whether they be individual or collective. Indeed to watch children play in the moonlight of an evening is one of the most beautiful sights! And so the unqualified statement of Dr. Carothères<sup>1</sup> that the African child is deprived of ready-made toys and games which are likely to prepare him for his future activities, proves a fallacy. It was a statement due to an inexcusable lack of observation. Avoiding polemics we would just briefly say that in Africa, more than in any other part, the child is prepared for his future activities and that the idea of magic, of which Dr. Carothères speaks, has no influence upon the child to whom the world appears in concrete terms. We would agree that the child builds up his own little world with his toys and games and then sets himself up in this world of his and identifies himself with it.

When he grows out of this stage, that is to say, when he attains the age of reason, whether he attends school or not, he begins to put things into their objective context and sets off to discover if not to explore the world in which he finds a relativity and bellicosity. In this way he detaches himself little by little from the family milieu with all its traditions (and tradition maintains that it is on his mother's knees that a gentleman is nurtured) later to be thrown into the maze of life—a life of business and sociability (friends, amusements, etc.). Thus begin difficulties and struggles, victories and defeats. This is true not only for town children but also for those in the country milieux. This phenomena is, however, more developed in our cities where flashy modernism disrupts all traditions, customs and ways of life.

These are the principal ideas which enable us to understand the problem of juvenile delinquency. They are factors which are worthy of particular attention.

### **(1) Bad Material Conditions**

These are the first factors fertile for delinquency. A child indeed has some basic needs and the lack of these causes a feeling of both physical and psychological frustration and inferiority. We said above that the child should be surrounded with affection. It is worth adding that he should grow up in a community which gives him complete security.

It would make him feel protected where he lives either with his own parents or a near relation, as often happens in Africa. This cohabitation must provide him with all that is indispensable for upkeep: money, clothes, food, shelter, leisure. Often the child is left to fend for himself in a rather wretched existence and this is a situation which particularly favours delinquency.

### **(2) Low School Attendance**

The prodigious development of school attendance in our country has not completely eliminated the under-attendance, that is, the absence of schooling due to lack of educational establishments. This problem of schooling remains closely

<sup>1</sup> Symposium in Brazzaville in 1952.

linked with family background. In the rural and even urban areas illiterate families do not often bother with the intellectual education of their children. They neither check their regular attendance nor their punctuality at school. They are unacquainted with the teachers in whose hands their children's instruction lies. Besides it would be too much even to ask of them for at home the children have not the slightest comfort (in particular no electricity) to help them organise their studies. One sees them, therefore, in the evenings, sitting under street lamps studying far into the night. In these conditions it is inevitable that their work will be of a different standard from that of the pupils with more favourable conditions in which to work. Their low standard is further weakened by the fact that they must cover several miles on foot to get to school. Thus a child living in the Ouenzé district of Brazzaville and who goes to a school situated at the Plateau or in Baongo has at least four miles to walk to get there.

One should add that in the Congo, in spite of some attempt at adaptation on the part of the Public Authorities, teaching is not yet linked to the life of the child. This is also another cause of mental disorganisation, that is of the child's inadaptation to the life of his own country.

One might counteract this by establishing in each district post-school centres and practical centres integrated within the school curriculum where the child could prepare himself by means of healthy leisure and undergoing general education for his future responsibilities according to local custom.

### **(3) Inadaptation and Guile of Urban Life**

The tremendous growth of our cities, with all that they have of an artificial and fascinating nature, does not go by without having a certain influence on our young people. This influence is much greater because the number of towns is limited and their echoes being therefore more resonant, excite the drift away from rural areas.

Having once arrived in town, the youth lodge with a near or distant relative, with a boss, a friend or fellow tribesman. They never lodge in the street, an advantage which Africa has in being sufficiently hospitable and fraternal.

Congolese cities like other African cities are to my mind places which encourage delinquency. There are commercial and residential districts for the wealthy, districts called African cities where several storied buildings shoot up unharmoniously challenging the other straw or corrugated-iron roofed houses, and dark untarred streets which link neon-lighted and tarmacked avenues. In the heart of these are the hives of perdition—cinemas, dance halls, fashion, associations and society clubs. This needs some explanation.

#### **(a) Cinemas**

We said that the African child created his own world by means of his toys and games. This type of world remains true for those who go too often to the cinema. We know that the cinema plays the part of a true catalyst on the reactions of children—it stimulates in them a feeling of adventure and a disposition to emulate.

There are five cinemas in Brazzaville for the two big African areas which allow the majority of the lazy young children to go almost every evening, or at least three times a week. The programmes begin at 8 o'clock, but even at 7 o'clock in the evening, the idlers are already at the doors amusing themselves, the blaring

loud speakers breaking the serene silence with melodious tunes, trying to get into the cinema by a thousand devices including climbing the walls and breaking in. In the meantime the boys and girls tease each other, teasing which includes indulging in sexual games. There is apparently no shame in this, delinquency does not recognise rules.

What films are shown in these cinemas? There are Westerns, Tarzan films and other wash-outs from Hollywood, in other words all the surplus of the American intellectual productions which happen to sell off to the African market. In addition there are the rejects of the Indian studios. It must be admitted that all these films are much cheered. The cinema programmes are very noisy and resemble tom-tom parties. But it must be noted that the films shown in our districts have no instructive value whatsoever and what they do contain by way of education, by their pernicious nature lead directly to delinquency. How can one explain the move from viewing to a practical realisation of what is viewed?

Cinematographic presentations submit the child to a kind of impregnation. It creates in him a dominating idea which results in his identifying himself with personages seen on the screen. Many young people take the nicknames of film stars, behave like them, believing that they themselves are these stars, and imitate them. It happens that often they identify themselves with the most debauched of these personages and in this way become boxers, "casseurs"<sup>1</sup> or "cracs"<sup>2</sup> or sheriffs, encroachers, robbers, pimps and layabouts.

Cinema programmes are particularly favourable for lifting sweets off stalls, and pick-pocketing, for climbing over walls, soliciting young girls—this is called by another word here in Brazzaville, "colage"—and when they resist, they are given a beating into the bargain.

This is why girls only go to the cinema accompanied either by friends or parents. It may be noted that this "colage" takes place everywhere: on the way to school, in the market, at the stadium and in particular in dance places.

### (b) Dance places

The tourist who comes into contact with our cities is astonished that all the streets are alive with bars and dancing places. They are painted in bright colours and called by characteristic names such as Tala-Tala (Mirror), Pigalle (like the well-known corrupt district in Paris), Vis-à-Vis, Essengo (Enjoyment), au Rendez-Vous, Pavillon Bleu, etc. This does not pass without exciting a kind of adventurous invitation to a child. But it goes still further. In front of each bar or dancing place several loudspeakers blare forth filling the air with pornographic and indecent songs. In this case immorality sets itself up blatantly in the street and tempts you! How can our youth resist such a temptation? In addition these bars and dancing places are open day and night to all-comers. Indeed the Public Authorities have tried to prevent, by legislative measures (Portella Law) children under the age of sixteen from frequenting these bars and dancing places, but the passion, surroundings and mad gaiety have a much stronger effect upon them and so much more since morals are becoming slacker in our society and free thinking gives way easily to free action.

Bars and dancing places are alive at the first light of dawn. For drinks beer is popular, but at present "Primus" which is made locally is the most consumed. The inhabitants call it the "Beer of the Country" somewhat by a spirit of

<sup>1</sup> Breakers.

<sup>2</sup> Smashers.

nationalism, but above all to differentiate it from the other makes. A more detailed study could show the volume of beer consumed per client per day. Without exaggerating this volume may easily reach ten bottles of 65 centilitres each. This is a heavy consumption, the headache of the Public Authorities. So much the better as long as the industries prosper even to the detriment of Public Health. In bars it is almost a competition amongst the young for who buys the largest quantity of beer to please the girls or "Ndoumbas". At the end of the month, however, this competition has a crippling effect on their salaries even before they get home. In this way the terraces are packed and the "Ndoumbas" dress becomes more and more attractive. Around the drink tables "couleurs or tastes" are shown, a way of inviting each client to choose what he wants to drink. All the while the music jars and the dance floor is filled to over-flowing. The looker-on is struck by the number of children, particularly girls, who are under age and frequent these places. Recently at a festival which was organised by one of the big Brazzaville weeklies, one was surprised to see that all the youth had attended. This state of affairs worried in particular the adults who were completely overrun by these youths the majority of whom were college students, trainee teachers, grammar school and even primary school pupils. We are in complete agreement with youth rising up in the world, but within healthy limits. Bars and dancing places should be out of bounds to them. The Portella Law also should be applied instead of remaining dormant. Without this our society only opens the way to juvenile delinquency. Young delinquents can be recognised by the clothes they wear.

### (c) Fashions

As happens in Europe that teddy boys characterise perverted adolescents, similarly in the Congo one can say that there is a cause and effect link between delinquency and dress. This link reveals itself in terms of male and female dress.

The fashion here consists in searching for eccentricity in the cut and in the colours.

For boys it is to wear black jeans (the cowboy trousers imported from the United States of America) with a cotton shirt or plain knitted wear in bright colours. Around their neck they wear a chain with a large pendant. Their shoes have pointed toes and heels which in fact give them an effeminate appearance. All this extravagant dress is essentially designed to give an ugly robust appearance, characteristic of a bandit or as we say here "casseur" or "crac". It is not surprising, therefore, that rigged up in this way, the young are on the look-out for the ludicrous breaking up of everything which happens to be in their way, laying hold on anything they find and acting violently, especially with girls.

For girls, the fashion is more the "call-girl" type. A skimpy body-clinging dress, which is called "kangamé" and often coming only half way down the thigh, not even reaching the knee. Scandal had a hand over decency! The blouse is reduced to very little leaving little to the imagination with its large décolleté in front, or at the back, or in some cases both.

This negligence is more strange considering that it is not only a characteristic of lazy slovenly girls whose unique occupation is to frequent all the bars and dance places, but also of those attending school and working as little milliners. It is quite a sight to see them "mince" by, a scandalous sight even one might say, and to see pupils in a wide variety of dress is offensive to the eye. A good policy for improving the moral standards would be for children to adopt wearing uniform as in the

English-speaking African countries. Uniforms give a certain moral discipline which straight away put the pupil on the right track to start work, whilst an incongruous frivolous dress has quite the opposite effect on the child.

#### (d) Associations and Clubs

This deals with young boys and girls grouped together in an association (homogenous groups with legal statutes) or clubs (casual groups brought together for *ad hoc* activities).

These associations have fantasy names indicating their worldly activities: Violet-Rose (flowers), Pose (from the verb to pose for, this means Chic in maintenance and aspect), Beauty, etc. Only girls frequent these associations and they fill the bars and dancing places; in general each association adopts one particular dancing place. You find the group there every evening, particularly Saturdays and Sundays, each time dressed differently. The Manager's return depends on these groups whose members play the part of seducers. What inspires both admiration and surprise are their fine clothes and one wonders how and from where they manage to find the means.

The clubs themselves consist of boys as well as girls. They are only formed for "surprise-parties" which turn into orgies as we all know.

This is a brief sketch of the milieux in which the children move under cover of our cities. These are real havens of delinquency. This may be explained by individual and social factors which have stronger influence, being always determinants because they cause in him a sort of inhibition of his powers to react.

The foregoing study only concerns a global observation of young boys and girls seen in groups isolated by affinity of sex. But there are links between these groups as revealed in daily life. The children go to school, play and walk together. The nature of these relations poses unsolvable problems to the parents each day. It is obvious that one cannot separate these groups in water-tight containers, but their free co-existence does not always lead to happy results. Platonic friendship stretches to flirting, flirting to rape, and having once become a mother, the young girl frustrates herself trying to find a father for her child. In her perplexity then, to look for a father for her future baby at any cost, she chooses one of her lovers, usually the one who has a good lucrative position. If she does not find a father, her own father or brother accepts the baby whether they like it or not, and give it the family name. In this respect morals have lost their sense of value and in our cities it is an every day sight to meet girls who are mothers and have had sons by different men. What is worse is that one often sees in class pupils who are pregnant. This unique phenomenon denotes the state of mind of our society which no longer seems to kick at the horrors of indecency.

In the attacks on behaviour against all sense of decency and good morals one has usually accused boys, always considering the girls as victims. It is true that the stronger sex bears an unfavourable prejudice which makes him the instigator. It is not however exaggerated to say, and observations bear witness, that young girls themselves stir up sexual acts. If one agrees with jurisprudence that the violence which is at the basis of rape may be moral, then this crime is also committed by girls.

This study is only an uncompleted picture of course of the primary causes of juvenile delinquency in Congolese cities. These conditions as have briefly been described are in the first place individual and in the second social. One must



emphasise at this stage that the social factors are themselves subject to the actions of the economic setting. It is, therefore, useless to show in an under-developed country where unemployment is a sign of poverty, under-education a witness of laziness and vagrancy, that vital needs remain unsatisfied creating a void which translates itself into anti-social and economic reactions.

In addition, attention must be drawn to the insufficiency and inefficiency of centres for the protection of unmarried mothers and young children, for occupational training and institutions for the re-education and correction of young delinquents. The problem has, however, been raised many times, each time only to be confronted with financial difficulties.

In any case, in the field of legislation, a great task has been accomplished. The code of penal procedure of 31 January 1963 has provided a means of examining and treating young delinquents. In addition tribute should be paid to the happy arrival of the Portella Law<sup>1</sup> of 16 January 1960, followed by several decrees pertaining to the protection of adolescents in danger. Unfortunately it is a great disadvantage that this legislation still remains dormant.

<sup>1</sup> This law forbids under-aged persons of sixteen years in public places and from frequenting shows unless accompanied by a parent who is of age. It prohibits them from taking any alcoholic drink.

## LES CAUSES DE LA DELINQUANCE JUVENILE A MADAGASCAR

*(Conférence donnée au Séminaire International sur le rôle de la Femme dans une société en développement, à Haïfa (Israël), par Madame EMILIE RADAODY RALAROSY, Juge en République Malgache.)*

Les pays qui viennent d'accéder à l'indépendance n'ont pas échappé au mal social que constitue la délinquance juvénile et notre métier de Juge des Enfants nous a permis de suivre l'évolution de ce fait social au cours des dernières douze années.

Comme notre rôle est de lutter contre le fléau social qu'est la délinquance juvénile, et que, pour s'attaquer à un mal, il faut en connaître les causes, il convient que nous en dégagions les principales.

### I. CAUSES ECONOMIQUES

Les causes à caractère économique restent encore les plus fréquentes. L'enfant qui n'a pas le nécessaire, qui manque de tout et qui convoite tout ce qu'il voit autour de lui dans les marchés, les vitrines, les magasins, s'empare de l'objet convoité et ce avec d'autant plus de facilité que rien ne l'a préparé à lutter contre son envie.

Par ailleurs, l'évolution est telle que les besoins se multiplient indéfiniment et qu'il se pose de nouveaux problèmes de logement, d'habillement, de nourriture, d'instruction, d'éducation, de situation, de rang à tenir. L'importation inconsidérée d'objets manufacturés et de véhicules de toutes sortes a déformé tout idéal et toute raison de vivre auprès d'une grande partie de la jeunesse, mal préparée à une évolution aussi rapide.

### 2. CAUSES FAMILIALES

La dissociation de la famille est une des principales causes de la délinquance juvénile. Que les parents soient décédés, qu'ils aient disparu, ou qu'ils soient séparés, **l'enfant manque de ce cadre naturel**, constitué par la présence de son père ou de sa mère, dont les actions harmonieusement conjuguées le soutiennent constamment et le préservent de la mauvaise action.

Parfois les parents, quoique présents, font preuve d'une carence totale, ignorent le rôle qu'ils ont à jouer et sont inconscients de leurs responsabilités. C'est ainsi que de nombreux parents négligent ou ignorent le rôle d'éducateurs qu'ils ont à remplir auprès de leurs enfants et que ceux-ci ne reçoivent pas la direction, la

surveillance, le soutien nécessaire pour faire d'eux **des hommes**. Parfois, des parents bien intentionnés commettent de graves erreurs éducatives soit en accordant trop de liberté à leurs enfants, soit en les élevant trop sévèrement : les deux méthodes extrêmes sont néfastes, car l'une expose directement les enfants à la tentation et l'autre fait d'eux des êtres complexés et hypocrites dont les réactions sont imprévisibles. Or il importe que les parents trouvent un équilibre harmonieux de leur action, ce qui implique une œuvre difficile et de longue haleine. Parfois encore, tout en surveillant méticuleusement leur instruction, les parents négligent l'organisation de leurs loisirs, alors que cette dernière est le meilleur complément de leur formation, et qu'elle peut décider de leur avenir. Enfin, certains parents donnent eux-mêmes le mauvais exemple en affichant la vie légère, la paresse, l'inconduite, la prostitution et l'alcoolisme.

### 3. CAUSES SOCIALES

Un fait social des plus marquants de l'époque actuelle est l'évolution rapide, dans tous les domaines, tant politique qu'économique et intellectuel. Cette évolution, qui a commencé à la fin du demi-siècle suit son cours, implacablement, à une allure de plus en plus accélérée et, osons le dire, entraîne après elle maintes inadaptations.

Parmi la jeunesse, l'élite suit d'une manière harmonieuse cette évolution et adapte sa manière de vivre, son comportement, ses activités suivant les contingences et les nécessités actuelles. Malheureusement, un plus grand nombre adaptent mal leur vie aux nouvelles nécessités, rejettent, par goût de modernisme, tout ce qui constituait l'éducation traditionnelle, sans avoir rien compris ni rien assimilé d'une soi-disant éducation moderne. Ils sont d'autant plus bousculés par cette vague de modernisme que leurs parents, restés au même stade où ils se trouvaient auparavant, sont dépassés et débordés ; ainsi s'est creusé un fossé profond entre les deux générations qui ne se comprennent plus et qui prive les enfants, sur lesquels les parents n'ont plus aucune autorité, de toute direction et de tout soutien.

Par ailleurs, un fait social, non moins marquant, est le **travail de la femme**. Par nécessité matérielle, par désir d'émancipation ou par désir de servir, contrairement aux lois familiales traditionnelles un nombre de femmes de plus en plus important travaille en dehors de leur foyer. Leur absence du foyer, le peu de temps dont elles disposent pour se consacrer à leurs enfants et pour vivre avec eux, sont autant d'éléments qui ouvrent à ces derniers la voie de la rue, des promenades, de la tentation et du délit.

Enfin, l'**exode des populations vers les villes** constitue un important facteur de délinquance. Des travailleurs ruraux, parmi lesquels de nombreux jeunes gens et jeunes filles, **désertent en masse leur village** pour chercher du travail ou poursuivre des études. Bien vite déçus par les petits métiers qu'ils peuvent trouver, s'adaptant mal à un enseignement auquel ils sont mal préparés, sollicités par toutes les tentations et les distractions et ayant échappé à la protection de tout cadre traditionnel, ils deviennent des proies faciles pour le vagabondage, les mauvais coups, la débauche, la prostitution. La chute est d'autant plus grave qu'ils grossissent la population des quartiers populaires où se multiplient les taudis et le chômage, facilitant les trafics de toutes sortes.

#### 4. CAUSES PSYCHOLOGIQUES ET INTELLECTUELLES

La non-scolarisation d'un grand nombre d'enfants d'âge scolaire et l'absence de tout apprentissage constituent également un important facteur de délinquance. L'oisiveté, l'incapacité d'exercer convenablement un métier conduisent les jeunes vers la rue, le marché, le cinéma, la mauvaise presse. Ils ne rêvent plus alors que de vie sentimentale orageuse, de folles aventures, de violences, de coups durs et, à la première occasion, ils s'identifient aux héros de leurs rêves.

Par ailleurs, il existe un engouement inconsidéré et une attitude particulière vers les personnes plus riches, plus instruites que soi ou vers les personnes en vue ou d'une autre race. Les raisons d'une telle attirance peuvent être purement intellectuelles ou sentimentales. Elles peuvent aussi procéder d'un motif sexuel et d'une simple ambition personnelle. Un tel état de choses est particulièrement dangereux pour les jeunes filles.

Enfin, il conviendrait de signaler l'absence chez un grand nombre de jeunes, **de tout idéal**. Par la faute de leurs parents, de leurs éducateurs et de leurs enseignants, en somme par la faute de tout leur milieu, de nombreux jeunes gens et jeunes filles n'aspirent qu'à jouir de la vie et n'ont pour toute ambition que **de gagner beaucoup d'argent** pour arriver à cette fin. Si, pour une raison quelconque, cet argent leur est refusé, leur sens moral est tel que tous les moyens leur seront acceptables pour s'en procurer. De tous les facteurs de délinquance, celui-ci serait, à notre avis, le plus dangereux et le plus inquiétant.

Si telles sont les principales causes de la délinquance juvénile, il nous appartient, **à toutes**, d'entreprendre une lutte contre ce fléau social qui risque de compromettre l'avenir de nos jeunes. Le remède consiste à se donner la main pour lutter contre chaque cause. La tâche est immense, car elle comprendrait une série de vastes réformes, d'entreprises et de réalisations coûteuses.

Il conviendrait notamment d'améliorer le niveau de vie, de façon à ce que chaque famille puisse vivre dans un logement convenable et que chaque enfant puisse être à l'abri des besoins et de l'envie.

Que la vie rurale soit organisée d'une manière telle que le retour à la terre paraisse naturel et que chaque individu se fixe dans son milieu et son cadre naturels.

Que le nombre des écoles et des internats soit tel que tous les enfants puissent fréquenter normalement les classes et soient à l'abri du vagabondage et de ses conséquences.

Que l'éducation soit telle que les jeunes aient le sens du beau et du bien. Qu'ils aient la foi, de l'enthousiasme, qu'ils acquièrent un sens civique, comprennent la noblesse **du service rendu, du sacrifice**, et qu'ils poursuivent enfin un idéal.

Que cette éducation s'étende aux parents, auxquels l'on enseignerait leurs devoirs et leurs responsabilités et que l'on aiderait à s'adapter aux conditions actuelles.

Ce programme est vaste et peut-être pour beaucoup utopique. Je laisse à toutes les participantes le soin d'y réfléchir.

Tel est l'état de la délinquance juvénile. Aussi, le Juge des Enfants se trouve tous les jours devant maints problèmes car chaque mineur délinquant est un cas particulier, pour lequel il faut trouver une **solution particulière**. Il ne s'agit pas de sévir contre un enfant ; il faut **le relever, le récupérer, le reclasser dans la société**. Ce en quoi le Juge des Enfants n'est pas qu'un magistrat : **c'est un magistrat doublé d'un travailleur social**.

Nous pouvons, toutes, dans notre sphère, contribuer efficacement à entreprendre une pareille œuvre, dont l'enjeu est d'importance. Que ce soit par notre action personnelle, autour de nous, auprès des familles, auprès d'un inadapté, ou par les suggestions que nous pourrions présenter à nos gouvernements respectifs en vue de la construction d'établissements spécialisés d'accueil, de rééducation et la formation d'un personnel spécialisé, nous pourrions chacune participer au relèvement d'une génération de jeunes inadaptés.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Ultérieurement l'auteur, craignant que, par suite de l'évolution rapide des données du problème d'une année à l'autre, les faits et les événements aient dépassé ses conclusions, a demandé à l'Institut de signaler, parmi les causes psychologiques et intellectuelles de la délinquance juvénile, l'importance des conflits psychologiques opposant les parents aux enfants. Elle continue: "en effet, en face de l'évolution très rapide qui entraîne surtout les jeunes, fréquemment les parents demeurent au stade qu'ils ont pu atteindre; aussi se crée-t-il entre les générations un fossé d'incompréhension réciproque. Cette incompréhension s'aggravant chaque jour, les enfants décident de rompre moralement avec les parents et ceux-ci, débordés et dépassés, renoncent à leur rôle de guides et d'éducateurs. Un tel état de choses existe surtout dans les milieux évolués et mérite d'être signalé car il est nouveau".*

## CAUSES OF JUVENILE DELINQUENCY IN MADAGASCAR

*(Talk given on Women's role in a developing society, at the International Seminar in Haifa, Israel, by Madame EMILIE RADAODY RALAROSY, a Judge of the Republic of Madagascar.)*

Countries which have just attained independence do not escape the social evil caused by juvenile delinquency and our profession of Juvenile Judges has given us the opportunity to study the evolution of this social factor during the past twelve years.

Our task is to combat the social curse of juvenile delinquency and since in order to counter-attack an evil one should know the causes, we would try to define the principal ones.

### 1. ECONOMIC CAUSES

Causes of an economic nature are still the most frequent. A child who does not possess even the bare necessities and who lacks everything, hankers for all he sees around him in the markets, shop-windows and shops and lays hands on the coveted objects so easily, simply because he has not been trained to curb his desires.

Besides, evolution is such that needs increase indefinitely and new problems of accommodation, clothes, food, training, education, position, rank and prestige arise. Indiscriminate importation of manufactured goods and all kinds of vehicles has distorted all ideals and reasons for living in the minds of a large section of the youth of today who have been inadequately brought up to cope with so rapid an evolution.

### 2. FAMILY REASONS

Family dissociation is one of the main causes of juvenile delinquency. Where the parents are dead, have disappeared or are separated, the **child lacks the natural background** constituted by the presence of his mother and his father living harmoniously together, always ready to support him and keep him away from any wrong-doing.

Sometimes the parents, in spite of their presence, completely disregard their duties towards their children and are unaware of their responsibilities or the part they have to play. In this way many parents neglect or do not realise the educative role they have to fulfil towards their children. In consequence, the children do not receive the necessary guidance, supervision and support indispensable to making **men** of them. Sometimes parents with the best of intentions commit serious errors in bringing up their children, either by allowing them too much freedom, or by being too severe. The two extreme methods are bad as the one exposes the children

directly to temptation and the other tends to make them complexed and hypocritical human beings whose reactions are often unpredictable. It is essential for the parents to strike a happy medium in their actions. This implies a difficult long-drawn out task. Sometimes too, whilst meticulously supervising their education, the parents may neglect organising their children's leisure, which in itself represents the best complement to their training and which may even decide their future. Lastly some parents set a bad example themselves in displaying the gay frivolous life they lead, their laziness, misconduct, prostitution and alcoholic tendencies.

### 3. SOCIAL FACTORS

One of the most striking social factors of the present epoch is the rapid evolution which has occurred in every sphere, as much in the political as in the economic and intellectual field. This evolution which began in the late forties continues relentlessly, gradually gathering speed and, dare one say, drags along with it many inadaptable elements. The elite amongst the young people harmoniously follows this evolution and adapts its way of life, its behaviour and activities in keeping with events and present-day necessities. Unfortunately, however, there are a greater number who adapt their life badly to the new necessities and because of modern attractions, reject all that constitutes traditional education without either understanding or assimilating anything of the so-to-speak modern education. They are more swept away by the wave of modernism than their parents, who, remaining at a standstill, are overtaken and submerged by it. In this manner there is a big gap between the two generations who no longer understand each other. This deprives the children, over whom the parents no longer have any authority, of guidance and support.

On the other hand, a social fact, which is not less worthy of note, is that of women going to work. Whether it be for material reasons, a desire for independence or a wish to serve, contrary to the natural laws of the family, more and more women work outside their homes. The fact that they are not at home and they have little time to give to and be with their children is just as much an element which opens the way to temptation and misdemeanour.

Finally the drift of the population towards the towns also represents an important factor in delinquency. Rural workers including many young boys and girls, **leave their villages in mass** to look for work or to continue their studies. They are quickly disillusioned by the mediocre insignificant jobs they are able to find, adapting themselves inadequately to education for which they have been badly prepared; they are attracted also by every temptation and distraction and having altogether escaped the protection of all traditional backgrounds, they easily become the prey of vagrancy, evil-doings, debauchery and prostitution. This state of affairs is very much more serious as it increases the population in the cheap districts where slums and unemployment are frequent and encourage illicit traffic of all kinds.

### 4. PSYCHOLOGICAL AND INTELLECTUAL CAUSES

The non-education of a large number of children of school age and the absence of any apprenticeship are also important factors in delinquency. Laziness and the inability to carry out a trade adequately, lead the young towards the streets, the markets, cinema and low-grade reading matter. They only dream now of a stormy

sentimental life, of mad adventures, violence, hard blows, and of identifying themselves with the heroes of their dreams at the first occasion which presents itself.

Besides, there is an exaggerated admiration and particular attitude held towards people who are richer or better educated than oneself, towards people in the public eye and those of another race. The reasons for such attraction may be purely intellectual or sentimental. They can also originate from a sexual motive and from a mere personal ambition. Such a state of affairs is dangerous for young girls.

Finally it is noteworthy to point out amongst a large number of young people, the absence of **any ideal**. Arising from the fault of their parents, their instructors and teachers and in short, flowing from their milieu, many young boys and girls seek merely to enjoy life and their only ambition is to **earn much money** in order to do this. If for some reason this money is refused them, then their moral sense is such that any means is acceptable to procure it. Of all delinquency factors, this one would seem, in our opinion, the most dangerous and worrying.

If such are the main reasons for juvenile delinquency it is up to all of us to undertake to struggle against this social menace which may have a serious effect on the future of our youth. The solution lies in giving a helping hand to struggle against the root of each trouble. It is an immense task as it would include a series of numerous reforms, undertakings and costly projects.

It would be most appropriate to improve the standard of living so that each family may have suitable accommodation and each child be protected from want and envy. Also :

To have rural life organised in such a way that to return to the land should seem perfectly natural so that each individual would find his place in society and natural environment.

To have a sufficient number of schools and boarding schools to enable the children to attend classes normally and so be protected from vagrancy and its consequences.

To provide adequate education so that the young people should obtain a sense of beauty and what is good. Also to enable them to have faith and enthusiasm and to obtain a civic sense, and understand the dignity of a **service rendered**, of sacrifice and lastly the notion that one should set an ideal for oneself.

To extend this education to the parents, teaching them the duties and responsibilities of parenthood and helping them to adapt themselves to modern conditions.

This is a vast programme and perhaps a little too Utopian. I leave it to those at this seminar to take the trouble to consider it.

Such is the state of juvenile delinquency. In addition a Children's Judge finds himself confronted daily with numerous problems because each young delinquent is a special case for whom an **individual solution** must be found. It is not a question of dealing severely with him but rather to **rescue him**, set him on his feet again and **re-establish him in society**. In this way a Children's Judge is not only a magistrate but a **magistrate who plays the part of a social worker at the same time**.

We can all in our spheres contribute efficiently by undertaking the same sort of task whose stake is very important. Whether it be by our own actions, towards



ourselves, our families or someone badly adapted or through suggestions, we may put forward to our respective Governments with a view to constructing establishments specialised in receiving and re-educating the delinquents or training qualified staff, we can each participate in the raising up of a generation of socialised youth.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *The speaker has subsequently commented to this Institute that as facts and events, which have meanwhile moved very fast, have overtaken her statements from year to year, she would wish the existence of psychological conflict between parents and children to be noted amongst psychological and intellectual causes of delinquency. She goes on "indeed, confronted by the swift evolution which mainly influences the young, parents often remain at the same grade they have managed to reach and, therefore, between the generations there is a gap when neither party understands the other. This lack of understanding, becoming more serious every day, compels the children to break morally with their parents who, completely overcome and out of touch, renounce their duty as guides and instructors to their children. Such a state of affairs exists especially in advanced communities and is worth pointing out as a new factor".*



- I. L'Institut Interafricain du Travail fonctionne sous l'égide de la *Commission de Coopération Technique en Afrique (CCTA)*. Il est étroitement lié à la *Conférence Interafricaine du Travail*, dont il est l'organe permanent.

## II. HISTORIQUE

L'origine de la Conférence Interafricaine du Travail remonte à une réunion de hauts fonctionnaires des services du travail des territoires anglais, belges et français au sud du Sahara. Cette réunion, qui eut lieu à Jos, Nigéria, en 1948, avait pour objet de discuter des problèmes du travail présentant un intérêt commun pour ces pays et d'organiser un échange d'informations sur une base permanente. La deuxième session de la Conférence (Elisabethville, 1950), qui comprenait maintenant des délégations du Portugal, de l'Union de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie du Sud et qui comptait également des représentants choisis au sein des organisations de travailleurs et d'employeurs, recommanda la création de l'Institut Interafricain du Travail qui, à l'invitation du Gouvernement Français, fut établi par les six Gouvernements Membres de la CCTA à Bamako, en 1952. En 1956 l'Institut a été transféré à Brazzaville (Congo). Les Gouvernements Membres de la CCTA sont à présent au nombre de vingt-cinq.

## III. FONCTIONS

L'Institut constitue un centre d'information permanent destiné à permettre la coordination, la diffusion et l'échange d'informations sur tous les aspects des problèmes du travail en Afrique.

A cette fin il est chargé de recueillir des informations d'intérêt général en matière de travail, qui seront fournies régulièrement par les Gouvernements Membres et leurs territoires en Afrique, de les analyser et de les diffuser. Il répond aux demandes de renseignements et procède, avec l'accord et la collaboration des Gouvernements Membres et de leurs territoires, à des études sur des questions particulières et à la préparation de monographies. Il lui appartient, en outre, de faciliter et d'encourager les échanges de visites et tous autres contacts officiels entre les fonctionnaires des services des Gouvernements Membres et de leurs territoires chargés des questions du travail et, lorsque ce sera utile pour ses travaux, de maintenir des contacts et d'échanger des informations d'une part avec les Institutions Spécialisées compétentes, d'autre part avec d'autres organismes avec l'accord de la CCTA ; d'organiser, conformément aux instructions des Gouvernements Membres, les Réunions de la Conférence Interafricaine du Travail, tenues sous les auspices de la CCTA et, en général, de s'acquitter de toute autre tâche que lui confierait la CCTA.

## IV. ORGANISATION

L'Institut comprend :

Un Comité Consultatif, qui est l'organisme consultatif de la CCTA, spécialisé dans toutes les questions relevant du domaine du travail que lui soumettent les Gouvernements Membres.

Un Directeur qui est responsable de la conduite générale des affaires de l'Institut et est chargé de toutes fonctions que lui confieraient les Gouvernements Membres en consultation avec le Comité Consultatif.

Un personnel d'exécution.

*Stephen Austin & Sons LTD*  
LONDON  
ESTABLISHED 1854

1964

Inter African Labour Institute Institut  
Interafricain du Travail Bulletin  
Quarterly Review of Labour Problems  
in Africa Revue Trimestrielle des  
Problemes du Travail en Afrique Vol.  
XI No. 2

CCTA

CCTA

---

<http://archives.au.int/handle/123456789/2610>

*Downloaded from African Union Common Repository*